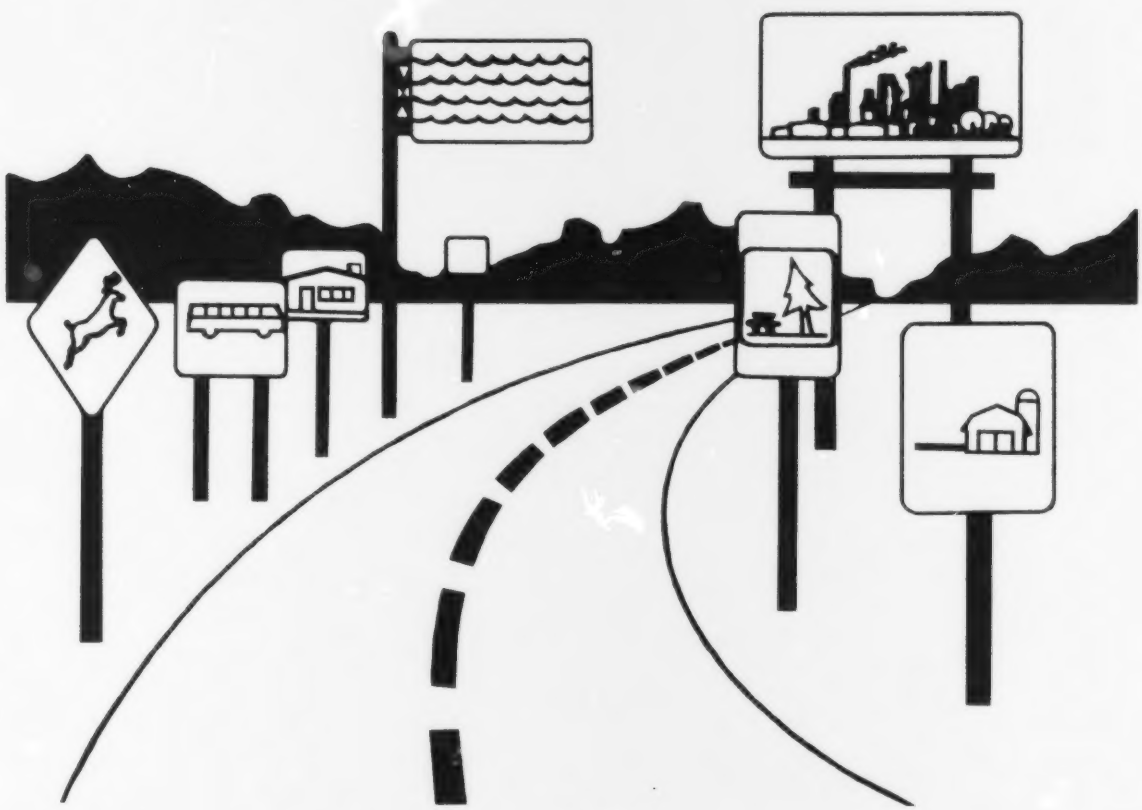
1989

Conseil
consultatif
canadien de
l'environnement

L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada

par Nigel Richardson



Canada

Conseil

consultatif

canadien de

l'environnement

L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada

Pour obtenir des renseignements concernant les travaux du Conseil et pour demander les publications du Conseil, s'adresser au :

Directeur exécutif
Conseil consultatif canadien de l'environnement
Environnement Canada
Ottawa, Canada
K1A 0H3

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
N° de cat. En 92-9/1989F
ISBN 0-662-95481-5

This report is also available in English

90-01151/

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) est un organisme qui réunit de façon représentative un groupe de Canadiens qui connaissent l'environnement et qui s'en préoccupent. C'est une sorte de "conseil privé" du ministre de l'Environnement, à qui il fournit un autre son de cloche que les avis présentés par le ministère de l'Environnement et les autres organismes fédéraux, ainsi que par divers groupes d'intérêt public. Le rôle public du Conseil, c'est-à-dire des activités comme la publication de rapports, a donc été relégué au second plan, sa fonction première étant de conseiller confidentiellement le ministre de l'Environnement.

L'auteur

Après avoir terminé ses études en urbanisme et en aménagement régional à l'Université McGill et à l'Université de Liverpool, Nigel Richardson a travaillé pendant plus de 30 ans soit comme fonctionnaire soit à titre de consultant dans toutes les régions du Canada et à tous les paliers de gouvernement. Il a également enseigné dans plusieurs universités comme professeur invité et est l'auteur de nombreux articles et documents publiés sur l'aménagement du territoire et d'autres sujets connexes. Il est membre des instituts canadien et ontarien de l'aménagement professionnel, et il occupe actuellement la charge de vice-président de l'Ontario Society for Environmental Management.

N.H. RICHARDSON CONSULTING
203 Old Orchard Grove, Toronto, Ontario M5M 2E6 416 482 2713

Le 31 mars 1989

Dr R.J.D. Page
Président
Conseil consultatif canadien
de l'environnement
Ottawa (Ontario) K1A 0H3

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous soumettre mon document sur l'aménagement du territoire au Canada et sur les possibilités qu'offre cette activité comme instrument de réalisation du développement durable. Je suis heureux de l'occasion qui m'a été donnée d'entreprendre ce travail extrêmement intéressant pour le CCCE et j'ai bon espoir que le Conseil trouvera utile le présent rapport dans l'exercice de ses responsabilités comme conseiller du gouvernement du Canada en matière de politique environnementale.

L'aménagement du territoire est trop souvent considéré comme un simple aspect de l'administration municipale. Je compte démontrer ici qu'il s'agit en fait de beaucoup plus que cela et qu'à vrai dire l'aménagement du territoire peut apporter une contribution très importante à la réalisation de l'objectif de développement durable au Canada si l'on prend conscience de tout son potentiel. À cette fin, la première responsabilité incombe non pas aux pouvoirs publics locaux mais aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. J'espère que ce document incitera les gouvernements «supérieurs» à comprendre et à accepter cette responsabilité de même que les défis qu'il pose.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Nigel H. Richardson, MICU

Remerciements

Quelles que soient les faiblesses que peut présenter notre étude, elles seraient considérablement plus graves sans l'orientation, les avis et l'aide pratique généreusement consentis à l'auteur. Ted Manning, Jim McCuaig et Neville Ward du ministère de l'Environnement ont fourni beaucoup d'informations précieuses de même que d'excellentes suggestions au début du projet. L'examen des ébauches par le CCCE a permis d'en préciser l'orientation et l'optique. Signalons en particulier l'utile contribution de Shirley Conover et de Fred Roots. D'autres suggestions et des corrections de fait nous ont été communiquées par Dennis Caplice, Hal Mills, Jeanne Wolfe et des lecteurs anonymes des gouvernements de l'Alberta et du Manitoba. Tom Beck, Jim Butler, Mike Kelly, Ken Ogilvie, Ray Robinson et Bill Shaw ont également présenté d'heureuses suggestions au cours d'un atelier organisé aux étapes finales. Nous devons remercier tout particulièrement Diane Griffin et Stan Rowe du CCCE pour leur soutien, leur direction et leur aide pendant toute la durée de la rédaction de l'étude.

Si l'auteur a péché par omission ou autrement, il en assume l'entière responsabilité.

Table des matières

Avant-propos 1

1. Introduction 3

2. Le développement durable et l'aménagement du territoire 4

3. L'aménagement du territoire au Canada : perspective générale 7

3.1 L'aménagement du territoire au Canada au XX^{e} siècle 7
3.2 Rôle du gouvernement fédéral 12

4. L'aménagement du territoire au Canada : quelques exemples 13

4.1 Aménagement municipal et intermunicipal 13
4.2 Gestion et aménagement des terres domaniales 17
4.3 Terres agricoles 20
4.4 Cas spéciaux 22
4.5 L'aménagement du territoire au nord du 60^{e} parallèle 26
4.6 Gestion des eaux et aménagement connexe 28
4.7 Utilisation planifiée des terres sans plan d'aménagement du territoire : le développement économique régional 31
4.8 Aménagement du territoire sans schéma d'aménagement : l'évaluation des incidences environnementales 32
4.9 Plus et moins que l'aménagement du territoire : les stratégies de conservation 34
4.10 Vers une synthèse : intégration des politiques et des programmes 35

5. L'aménagement du territoire dans d'autres pays 40

5.1 États-Unis : la New Jersey Pinelands Commission 40
5.2 Europe de l'Ouest : remembrement des terres 41
5.3 Nouvelle-Zélande : la « ville verte » 42
5.4 Royaume-Uni : restauration d'une vallée fluviale urbaine 43

6. Conclusion 44

6.1 Contribution de l'aménagement du territoire à la durabilité 44
6.2 L'avenir : (i) orientation 45
6.3 L'avenir : (ii) organisation 46
6.4 L'optique nationale et le rôle du gouvernement fédéral 50

Résumé 52

Bibliographie 56

Avant-propos

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement a l'honneur de rendre public ce rapport sur l'aménagement du territoire et le développement durable au Canada, rédigé par M. Nigel Richardson. L'objectif du Conseil en publiant le rapport est de faire comprendre comment des modes d'aménagement du territoire respectueux de l'environnement peuvent enrichir les stratégies de conservation municipales, provinciales et fédérales, au profit du développement durable.

Le Conseil s'estime heureux d'avoir obtenu les services de M. Richardson en raison de ses vastes connaissances et de son expérience à titre de praticien de l'aménagement du territoire dans les provinces et les territoires, et en raison de l'intérêt qu'il porte à l'évolution historique du sujet. Dans son étude, il a habilement esquissé l'historique de l'aménagement au Canada, en regard duquel il a mis en évidence de nombreux efforts récents qui méritent reconnaissance et évaluation.

L'aménagement du territoire est un instrument, une méthode, un moyen. Jusqu'à présent, on l'a mis au service d'objectifs d'efficacité à court terme : trouver un juste milieu entre des demandes contradictoires, maximaliser les valeurs économiques et sociales. Mais un nouvel objectif encore plus important s'est maintenant imposé, à savoir la nécessité d'assurer une relation durable entre les gens et la surface du globe, ses terres et son eau. Cet objectif doit désormais façonner et orienter l'instrument d'aménagement.

Le développement durable est un concept écologique qui prend pour modèle une forêt qui se régénère, une rivière qui coule éternellement, un sol agricole à jamais fertile. Ces écosystèmes dont dépendent les êtres humains demeurent durables lorsque ce qu'on en retire est remplacé, de façon cyclique. Une planification intelligente de l'utilisation des différentes parcelles de terre à l'intérieur des bassins hydrographiques, des régions, du pays, peut contribuer au maintien des phases tant de production que de restauration de ces cycles durables. En outre, l'aménagement intelligent du territoire peut prévenir la congestion et la pollution, tout en atténuant les tensions sociales.

Même si des processus d'aménagement bien conçus et rationnellement administrés peuvent permettre d'aller assez loin dans la voie du développement durable, ce n'est pas encore suffisant. L'étude précise certains des secteurs clés qui doivent être pris globalement en considération. Elle examine la coordination, l'intégration et la hiérarchie des processus d'utilisation des terres, sujets qui revêtent tous un vif intérêt pour le Conseil. Dans la meilleure des synthèses peut-être faut-il voir les stratégies de conservation (stratégies de développement durable) comme l'objectif primordial visé par l'aménagement du territoire, tandis que les évaluations des incidences environnementales appuieraient pour leur part le processus de planification. Ce point de vue, naturellement, soulève des questions de faisabilité légale et administrative.

L'acceptation d'une telle structure hiérarchique, toutefois, permettrait d'éviter les conflits inhérents à l'élaboration indépendante de plans et de programmes sous les étendards distincts du développement durable, des stratégies de conservation, de l'aménagement du territoire et de l'évaluation des incidences environnementales. Le Conseil est en faveur d'un examen et de débats concrets sur ce sujet important.

Pour ce qui est du concept d'aménagement du territoire utilisé comme moyen, le Conseil appuie le message principal du rapport, qui est le suivant :

> Pour que l'aménagement du territoire soit un instrument efficace à l'appui du développement durable, la structure des communications et des responsabilités doit être claire et cohérente, depuis l'orientation politique jusqu'à la gestion et à la prise de décision courantes, dans tout programme public lié à l'aménagement du territoire.

En plus de pouvoir compter sur des objectifs bien précis et sur la coordination par un organisme, l'aménagement du territoire doit également bénéficier d'une conception plus claire de la nature écologique du territoire, c'est-à-dire envisagé comme un système ou un écosystème écologique dont les composantes sont en interaction de la même manière que le territoire dans son ensemble agit de façon réciproque et dépendante sur les systèmes qui l'entourent. Cette vision écologique du monde trouve son expression dans les plans d'assainissement et de conservation des Grands Lacs, modèle également applicable aux bassins hydrographiques et aux régions terrestres en général.

Le Conseil est convaincu que les processus d'aménagement actuels gagneront énormément à être intégrés et appliqués dans le contexte écologique. Les obstacles à l'intégration peuvent être précisés : objectifs socio-économiques à court terme témoignant de perceptions et d'attitudes erronées; stimulants économiques favorisant des décisions contraires à une planification écologique rationnelle; intérêts acquis dont bénéficient des entreprises rentables mais au détriment du développement durable; fragmentation des processus de planification et des structures administratives; formation insuffisante des aménageurs professionnels. Ces obstacles doivent être levés. La recherche de la meilleure voie vers le développement durable devrait logiquement

commencer par un examen critique des pratiques d'aménagement actuelles. Le rapport de M. Richardson montre le chemin, stimule la réflexion et engage le débat sur le rôle de l'aménagement du territoire. Le Conseil souhaite qu'on se penche sérieusement sur la question non seulement parce qu'il s'agit d'un instrument extrêmement précieux, mais également parce que celui-ci illumine le chemin menant au développement durable.

Les Nishnawbe-aski ne croyaient pas que l'homme puisse posséder la terre, pas plus qu'il ne pouvait prendre possession du ciel. L'homme pouvait partager le territoire avec d'autres créatures, il pouvait s'y déplacer pour chasser, s'adonner au piégeage et pêcher.

Bande de New Post 69, mémoire à la Commission d'enquête de l'Ontario sur l'environnement du Nord, 1978

Tous les pouvoirs publics ont le devoir, entre autres, de s'assurer que les terres sont aménagées et font l'objet d'une planification de manière à promouvoir la meilleure utilisation économique des ressources du pays sans nuire à la santé des citoyens.

Thomas Adams

Les gouvernements et l'industrie ont pris des mesures pour résoudre plusieurs des problèmes attribuables à la mauvaise gestion de l'environnement dans le passé. Le développement durable exige une méthode différente. Il minimiserait les effets sur l'environnement de même que les coûts de restauration futurs grâce à une planification intégrée et basée sur l'anticipation.

Rapport du Groupe de travail sur l'environnement et l'économie, 1987

1. Introduction

L'étude : vue d'ensemble

La présente étude a été commandée par le Conseil consultatif canadien de l'environnement en juillet 1988 en vue de :

> donner un aperçu sélectif et critique de la situation actuelle au Canada en matière d'aménagement du territoire.

L'étude devait comprendre, entre autres,

> un résumé succinct des enseignements que les Canadiens ont pu jusqu'à présent tirer de l'aménagement du territoire, ainsi qu'une évaluation futuriste des objectifs, des méthodes, des techniques, des exigences éducatives, etc. susceptibles de mettre cette activité au service du développement durable dans les dernières années du siècle.

Les discussions entre le Conseil et l'auteur ont permis de préciser l'orientation et l'optique de l'étude, pour en arriver aux objectifs particuliers suivants :

- Examiner la contribution que peut apporter l'aménagement du territoire institutionnalisé à la réalisation du développement durable.
- Mettre en évidence les principes généraux de l'aménagement du territoire et les possibilités qu'offre celui-ci pour favoriser le développement durable dans les différentes régions du Canada.
- Examiner les intérêts et le rôle du gouvernement fédéral en matière d'aménagement du territoire au Canada.

L'auteur a interprété « la situation de l'aménagement du territoire au Canada » de façon très libérale, étant convaincu que de limiter son étude aux programmes d'aménagement « courants » des municipalités et des ministères des Ressources naturelles serait non seulement incomplet mais également trompeur, parce que certaines des contributions les plus valables du point de vue de la conservation et de la protection de l'environnement sont le fruit de programmes marginaux d'aménagement du territoire et parce que certaines des questions importantes qui touchent actuellement l'aménagement du territoire en général seraient passées sous silence.

L'étude porte donc sur les programmes provinciaux de conservation des terres agricoles, sur le Programme de planification de l'utilisation des terres du Nord, sur les programmes d'aménagement des eaux et sur un échantillon des nombreux projets spéciaux d'aménagement du territoire qui ont été entrepris çà et là au Canada. Sont également examinés trois secteurs de politique ou de programmes qui, pour le meilleur ou pour le pire, ne sont pas d'ordinaire considérés comme des activités d'aménagement du territoire mais dont les chevauchements avec ces activités sont considérables : le développement économique régional, l'évaluation des incidences environnementales et les stratégies de conservation.

En revanche, en raison des thèmes retenus, nous n'accordons qu'une attention limitée à ce qui, pour de nombreux aménageurs, est le principal objet de l'aménagement du territoire, soit l'urbanisme.

De façon générale, notre étude met davantage l'accent sur les structures de la politique, du droit et de l'administration à la base de l'aménagement du territoire que sur le contenu des plans et des programmes. Aucun système d'aménagement du territoire n'est apte à garantir la production de « bons » plans, mais un système mal conçu aboutira nécessairement à des plans présentant de graves lacunes ou se révélant complètement inefficaces. Si notre étude doit transmettre un message principal, le voici :

Pour que l'aménagement du territoire soit un instrument efficace à l'appui du développement durable, la structure des communications et des responsabilités doit être claire et cohérente, depuis l'orientation politique jusqu'à la gestion et à la prise de décision courante, dans tout programme public lié à l'aménagement du territoire.

« *Territoire* » : Le terme « territoire », il faut bien l'avouer, ne représente nullement un concept simple. Dans une de ses acceptions, le territoire signifie tout simplement « terra firma », soit la terme ferme; dans une autre, le mot est plus ou moins synonyme d'« environnement » ou d'« écosystème ». Pour certains, le territoire est simplement un bien-fonds, que l'on peut utiliser, acheter et vendre; pour d'autres, il est un bien confié en fiducie que l'on se doit de protéger et dont on doit prendre soin. Les ambiguïtés et même les différends fondamentaux au sujet de la nature même et de l'objet de la politique foncière et de l'aménagement du territoire sont par conséquent inévitables.

Les limites

Un aperçu plutôt bref d'un grand nombre de programmes différents se fait nécessairement au détriment de la profondeur, de sorte que l'auteur n'est que trop conscient que son étude est loin de rendre justice à certaines des activités qu'elle aborde. Certaines d'entre elles, en effet, pourraient faire l'objet d'une étude distincte de longueur comparable, même si ces études sont rares. Dans un effort de compensation, nous avons inclus une bibliographie pour aider le lecteur qui désire

en connaître davantage soit sur l'aménagement du territoire en général au Canada, soit sur des programmes particuliers. L'auteur a abondamment puisé, et avec reconnaissance, dans les « ouvrages généraux » de la bibliographie pour la rédaction de son étude.

Il reste toutefois une grave lacune dans les écrits sur le sujet. Dans l'ensemble, ni les aménageurs praticiens ni les universitaires ne semblent s'être beaucoup attachés au Canada à coucher « par écrit » des expériences et des exemples particuliers, et il est difficile de trouver même des descriptions, encore moins des examens critiques, de certaines des expériences les plus intéressantes dans le domaine. L'auteur a donc dû compter sur ses connaissances personnelles de cas particuliers et sur ses propres sources d'information. Il s'ensuit que son examen ne peut être ni complet ni équilibré, et l'auteur ne peut que présenter ses excuses pour les graves omissions qu'on pourra constater.

Par ailleurs, et c'est là une autre limite, l'auteur a dû dans plusieurs cas se fier à des descriptions officielles ou semi-officielles qui présentent les activités en cause comme elles devraient *en principe* se dérouler, et non pas comme elles se déroulent *en réalité*. Par conséquent, le lecteur doit être averti que les personnes qui connaissent en profondeur certains cas ou programmes particuliers pourraient bien en faire un compte rendu beaucoup moins flatteur que ne le fait notre étude. Mais cet aspect n'est pas vraiment important car, comme nous l'avons signalé plus haut, ce sont les *systèmes* d'aménagement du territoire qui forment le principal objet de notre étude. Or, il est notoire que le meilleur des systèmes dans quelque domaine que ce soit n'est pas à l'épreuve des erreurs humaines.

2. Le développement durable et l'aménagement du territoire

Une stratégie de développement durable

La Commission Brundtland a mis en évidence ce qui est peut-être la principale problématique de notre époque : la nécessité d'harmoniser la croissance économique avec la conservation des ressources, dont dépend la croissance, et de façon générale avec la protection de l'environnement global, qui assure notre survie tant physique que spirituelle. « Le genre humain, au dire de la Commission, a parfaitement les moyens d'assurer un développement durable, de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs » [réf. 55, p. 10]. Notre propre Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie reprend le même thème :

> L'économie et tous ses intervenants fonctionnent à l'intérieur de l'environnement, non à l'extérieur; nous ne pouvons espérer maintenir la prospérité économique, si nous ne protégeons pas l'environnement et notre base de ressources, principaux fondements du développement. D'autre part, la croissance économique et la prospérité nous offrent la possibilité de gérer sagement nos ressources et de protéger la qualité de notre environnement. C'est pourquoi nous appuyons l'objectif du développement économique durable, que nous définissons généralement comme un développement où l'utilisation des ressources et de l'environnement aujourd'hui ne remet pas en cause leurs perspectives d'utilisation par les générations futures [réf. 40, p. 4].

Mais le « développement durable » demeure encore plus un slogan qu'un plan d'action concret. Même la nouvelle idée de « stratégie de conservation », si importante soit-elle, suggère davantage un système de défense *contre* le développement que la réalisation du développement *durable*, même si ce n'est là peut-être ni l'objet ni la nature de telle ou telle stratégie.

Ce que nous devons concevoir, c'est une *stratégie constructive de développement durable*, c'est-à-dire qui reconnaisse les besoins économiques et favorise la croissance économique dans les limites toutefois qu'impose l'absolue nécessité de préserver de façon durable un habitat pour le genre humain.

L'ensemble du territoire que partagent le système économique et l'écosystème constitue un élément clé et un facteur d'intégration critique d'une telle stratégie. C'est sur ce territoire que vivent les villes, les forêts et les cultures; c'est de lui que dépendent le bétail et le caribou; c'est là que se déroulent pratiquement toutes les activités économiques; ces activités, quant à elles, déterminent la qualité de l'eau et la demande dont elle fait l'objet; les industries qui s'y trouvent déversent des polluants dans l'air. Les liens qui existent entre la société et l'économie, d'une part, et l'environnement, d'autre part, sont presque entièrement tissés par le territoire et ses modes d'utilisation.

Le territoire et l'écosystème

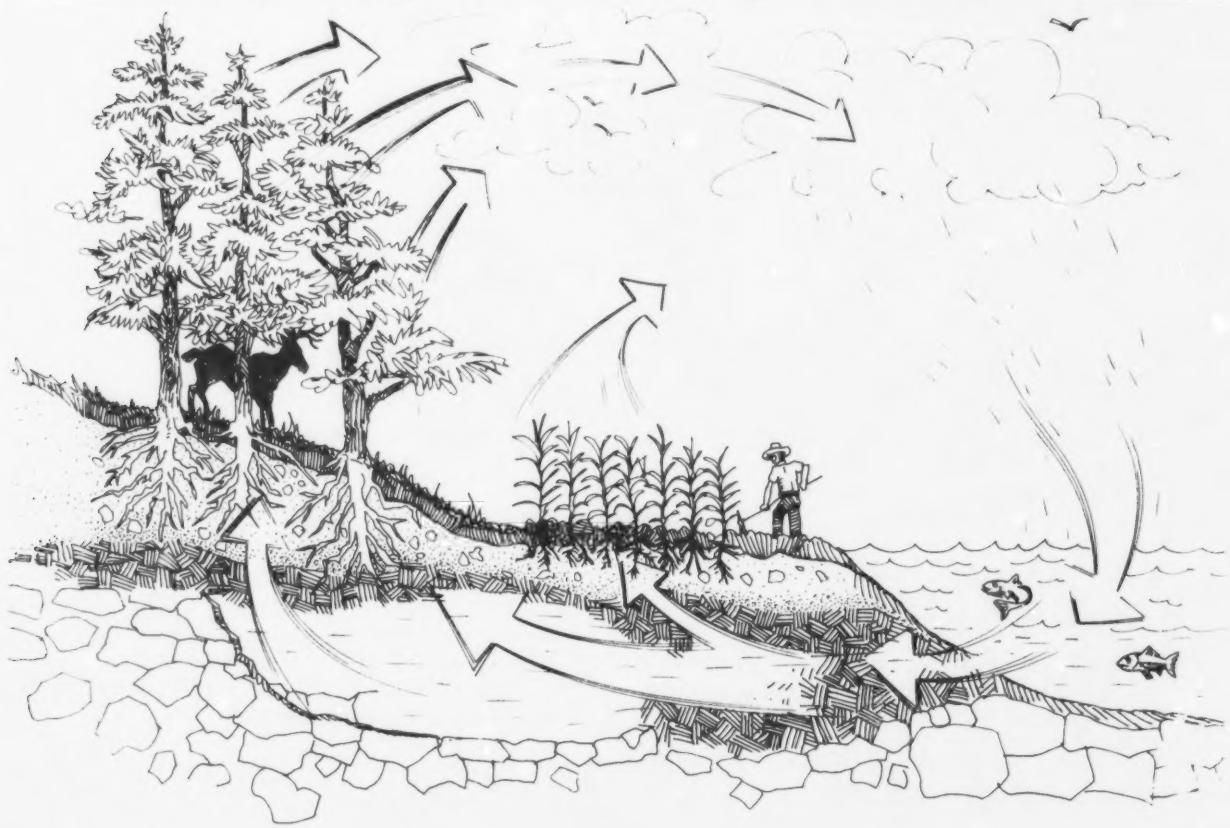
Le mot « territoire » est en soi à la fois ambigu et chargé de connotations. Dans son sens le plus strict, il désigne tout simplement la terre ferme sur laquelle nous marchons, la substance qui permet les cultures, les

fondations des immeubles et les terrains qui peuvent être arpentés et lotis à l'intention des hommes. Mais dans un sens beaucoup plus large, plus conforme à la réalité naturelle, le concept de territoire inclut l'ensemble de l'écosystème, l'« ordre naturel » que forment l'eau, l'air et les êtres vivants. Dans ce deuxième sens, le territoire est un système volumétrique en évolution au sein duquel la surface de la terre ou de l'eau n'est qu'une tranche horizontale bidimensionnelle.

Le mot « territoire » n'est pas défini de façon stricte dans le présent ouvrage. Il est utilisé le plus souvent dans le premier sens (incluant également l'eau en règle générale) pour trois raisons purement pragmatiques :

- Le « territoire » au sens traditionnel est un concept compréhensible et familier pour la plupart des gens et occupe une place bien établie dans le droit et les institutions du Canada. Il s'agit donc d'un instrument conceptuel qui, quelles que soient ses limites, est facilement accessible et utilisable sur le plan pratique.
- Compte tenu de « l'état actuel de la technique », la planification *environnementale* ou basée sur l'*écosystème*, si ce n'est à l'échelle la plus réduite qui soit, demeure vague sur le plan conceptuel et présente un certain nombre de difficultés d'ordre légal et pratique. C'est ainsi que tout essai d'application de cette technique aurait sans doute pour résultat de se fragmenter en ses diverses composantes. Le but fondamental consistant à obtenir une perspective globale s'en trouverait contrarié et la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire retardée plutôt qu'accélérée.
- Plus important encore, peut-être, et c'est là une thèse fondamentale que défend notre étude, l'aménagement du territoire, dans la mesure où la notion de *terra firma* est si essentielle à toutes les formes de vie, à l'organisation sociale et à l'activité économique, est potentiellement un instrument des plus précieux pour la réalisation du développement durable sans qu'il soit nécessaire d'élargir le concept; or, nous jouissons déjà de pouvoirs légaux non négligeables, d'un grand nombre de rouages administratifs et de l'expérience voulue pour utiliser efficacement cet instrument.

Il importe de ne pas négliger le contexte écologique tridimensionnel des surfaces bidimensionnelles de la terre, car ce que les humains font du territoire se répercute sur les écosystèmes sectoriels qui sont les composantes de l'écosphère planétaire. Malgré tout, nous proposons que, dans un premier temps et pour des raisons pratiques, nous demeurions sur la terre ferme (si l'on me pardonne l'expression) pour s'attaquer initialement à l'aménagement du territoire dans une optique basée sur l'écosystème plutôt que d'envisager l'aménagement du territoire *comme écosystème*. La définition de



territoire et la portée de l'aménagement du territoire évolueront au fur et à mesure que nos connaissances et notre expérience s'enrichiront. Nous espérons que l'étude elle-même prouvera que cette méthode progressive représente déjà un défi de taille tout en ouvrant des perspectives d'importantes réalisations.

L'aménagement du territoire

Qu'entend-on par aménagement du territoire? Chacun des mots — « aménagement » et « territoire » — présente des connotations différentes pour un promoteur du centre-ville de Vancouver, par exemple, ou un céréalier de la Saskatchewan, un directeur de parc national, un viticulteur de la péninsule du Niagara, ou encore un trappeur dené de la vallée du Mackenzie. À vrai dire, le contenu et le processus de l'aménagement du territoire sont susceptibles de varier considérablement dans le détail pour chacune des situations évoquées.

Il reste toutefois quelque chose en commun, au plan général, à savoir l'idée de *prendre des décisions réfléchies sur la façon dont les gens doivent utiliser (ou ne pas utiliser) une partie de la surface de la terre, compte tenu des conditions connues et prévues, ainsi que de buts ou de critères donnés.*

L'aménagement du territoire n'est pas, en revanche, une formule fixe, ni un ensemble cohérent de connaissances et de techniques formant une recette simple. Les éléments d'un programme particulier d'aménagement du territoire ne peuvent pas être empruntés tels quels à un autre programme et réassemblés pour être utilisés dans une situation différente. L'aménagement du territoire est une approche de certains types de problèmes, une façon de structurer les idées et même, comme un éminent professeur canadien avait l'habitude de le décrire, un point de vue. C'est pourquoi notre ouvrage examine des activités apparemment si diverses.

On a souvent tendance à assimiler l'aménagement du territoire à la production de « plans » : traditionnellement, des graphiques aux couleurs vives présentent un ensemble souhaité de caractéristiques physiques à un moment donné de l'avenir. Mais il faut y voir surtout une procédure ordonnée de prise de décision sur la façon dont le territoire doit être utilisé, une procédure où « le plan », comprenant des politiques, des normes et des critères écrits, fournit une orientation. En règle générale, la préparation et l'utilisation de cette documentation — le « processus d'aménagement » — doit porter sur les éléments suivants :

- des *buts explicites*, correspondant à un état ou à une condition souhaités et incorporant des valeurs et des priorités choisies délibérément;
- la *mise en évidence* des problèmes et des questions se rapportant au territoire;
- la *prévision* autant que faire se peut, des besoins et des problèmes futurs, incluant une marge de manœuvre afin de s'adapter à l'évolution des conditions;
- une *perspective d'ensemble*, expression un peu floue qui veut dire ici qu'il faut prendre en considération, dans la mesure du possible, tous les facteurs et toutes les données se rapportant aux objectifs et aux questions associés au programme, et qui supposent la participation de tous les programmes publics connexes ainsi que des organismes qui en sont responsables;
- la *continuité dans le temps*, compte tenu de la nécessité d'apporter des modifications, des adaptations et des révisions en fonction des conditions changeantes;
- une *application systématique*, respectueuse d'une procédure bien élaborée, mais qui laisse une certaine *marge de manœuvre* en cas de situation spéciale ou imprévue;
- des *responsabilités* clairement définies et s'appuyant sur la plus haute autorité politique;
- des *possibilités de participation* pour toutes les parties intéressées ou touchées, dont :
  - les utilisateurs et les occupants du territoire,
  - tous les organismes publics ayant des responsabilités relatives au territoire,
  - les personnes chargées d'exécuter les plans;
- des *options* offertes aux décideurs finals, précisant clairement leurs implications;
- une *prise de conscience des moyens, des limites et des coûts de l'exécution* des plans, et ce, dès les premières étapes.

Ce dernier point est parfois négligé mais est tout aussi important que les autres car un plan d'aménagement du territoire ne peut s'exécuter tout seul. S'il ne tient pas compte des moyens disponibles pour sa réalisation, il n'équivaut guère alors qu'à un vœu pieux.

Ces moyens varient selon la nature de la situation et des possibilités d'efficacité, mais on peut les regrouper en règle générale en trois catégories :

- *réglementation de l'utilisation privée des terres*, relativement en particulier à l'étendue, à l'emplacement, à la nature et à l'intensité de l'aménagement foncier;
- *avis aux organismes publics*, quant à la nature, l'emplacement et le moment d'intervention de

leurs activités, comme la construction de routes et d'autres installations matérielles et la gestion des ressources;

- *coordination des programmes publics se rapportant au territoire*, dont les activités de réglementation et de mise en valeur.

En résumé, par conséquent, un programme d'aménagement du territoire dûment exécuté comprendra normalement les principales étapes suivantes :

- *collecte de données et mise en évidence des problèmes,*
- *établissement d'objectifs,*
- *élaboration et évaluation des options (avec la participation réelle de toutes les parties touchées), ainsi que des programmes de mise en œuvre,*
- *prise de mesures pour assurer la coordination du programme et la réalisation du plan,*
- *surveillance continue, examen périodique et révision éventuelle du plan.*

Les limites de l'aménagement du territoire

Bien que nous soutenions que l'aménagement du territoire soit susceptible de contribuer considérablement à la réalisation du développement durable, nous n'allons pas jusqu'à affirmer que même le meilleur des systèmes d'aménagement du territoire soit suffisant en soi pour atteindre cet objectif.

En dernière analyse, l'aménagement du territoire n'est qu'un instrument à employer selon les exigences de la société et son efficacité ne peut être que celle que la société autorise. La réalisation du développement durable suppose donc une évolution de l'attitude du public et des entreprises, de la politique et de l'élaboration de la politique, de la théorie et de la planification économiques, des structures et des processus administratifs et institutionnels, l'évolution entraînant des réformes allant bien au-delà de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, même le meilleur des systèmes d'aménagement du territoire ne débouchera sur rien tant qu'il ne disposera pas des moyens de faire des plans une réalité. La ligne de démarcation entre l'aménagement du territoire et la gestion foncière est bien mince et souvent assez floue, mais la distinction entre les deux processus, tout comme leur complémentarité nécessaire, doit être reconnue.

Les plans ne peuvent être mis en œuvre que par des programmes d'action et des décisions courantes : l'aménagement du territoire ne doit pas être considéré comme une sorte de formule magique qui va de soi, mais comme une étape intermédiaire dans un continuum reliant les objectifs sociétaux aux actes administratifs particuliers.

Les pages qui suivent fournissent des exemples d'aménagement du territoire au Canada destinés à en montrer l'utilité possible, compte tenu des réserves exprimées, dans la recherche du développement durable, de même qu'à suggérer des moyens de tirer davantage parti de cette contribution possible.

3. L'aménagement du territoire au Canada : perspective générale

3.1 L'aménagement du territoire au Canada au XX^{e} siècle

Les débuts de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est une caractéristique constante de l'histoire du Canada depuis le tout début, pratiquement, de la colonisation européenne. Depuis Samuel de Champlain, au début du XVII^{e} siècle, jusqu'au siècle actuel, les explorateurs et les arpenteurs ont non seulement cartographié le pays mais aussi répertorié les richesses naturelles et les terres convenant à la colonisation. Les Instructions royales dont fut saisi le gouverneur Murray après le Traité de Paris de 1763 lui demandaient expressément de s'informer sur la qualité des terres du territoire nouvellement acquis et sur leur valeur pour l'agriculture et l'exploitation forestière, de même qu'elles donnaient des directives sur le tracé des cantons « devant avoir, dans la mesure du possible, des limites naturelles s'étendant dans le pays et comprenant une partie nécessaire du cours d'eau ... » [réf. 52]. Partout dans le pays, de Louisbourg à New Westminster, les urbanistes, dont un grand nombre étaient des officiers de l'armée, ont laissé des traces permanentes sur notre paysage depuis le XVIII^{e} siècle.

Le début du XX^{e} siècle

Les dernières décennies du XIX^{e} siècle ont été une période de changement considérable au Canada. Après la Confédération, en 1867, et l'achèvement du premier chemin de fer transcontinental, en 1885, l'agriculture, l'exploitation forestière et les activités minières se répandirent rapidement d'un bout à l'autre du pays. Parallèlement, la population jusque-là à prédominance rurale et vivant d'une économie à base de ressources

s'urbanisait de plus en plus, et la plupart des secteurs colonisés s'étaient organisés en municipalités. Certaines personnes commençaient à se rendre compte que les réserves forestières et minérales, si vastes fussent-elles, n'étaient pas illimitées, qu'une grande partie des terres colonisées par ceux qui étaient venus comme agriculteurs étaient peu propres à la culture, et que la pauvreté, la misère et la maladie étaient le lot commun de ceux qui vivaient dans les villes minières et dans bien des secteurs ruraux.

Influencés aussi bien par le mouvement « Garden City » de Grande-Bretagne que par le mouvement de réforme municipale des États-Unis, ainsi que par les problèmes pratiques avec lesquels ils étaient aux prises, les conseils des villes en rapide expansion devenaient de plus en plus conscients de la nécessité d'avoir recours aux techniques de l'urbanisme.

Cette situation donna lieu à deux nouveautés importantes au début de notre siècle. Les gouvernements provinciaux commencèrent à adopter des lois pour permettre aux conseils locaux de dresser des plans en vue de poursuivre leur croissance tout en imposant des limites à l'utilisation et à la mise en valeur des terres se trouvant dans leur territoire (et, du moins dans un cas, au-delà de ce territoire). L'aménagement du territoire commença ainsi à être une fonction acceptée, mais non universelle, des conseils municipaux. Puis, en 1909, le gouvernement fédéral, à l'instar des États-Unis, créa une Commission de la conservation.

Il ne s'agit pas ici de faire le compte rendu détaillé des travaux remarquables réalisés par la Commission pendant ses 12 années d'existence; on peut à cette fin se reporter à d'autres sources [réf. 14, p. 50]. Qu'il suffise de dire que ses travaux portaient non seulement sur la conservation des ressources et une sage utilisation des terres rurales, mais également sur l'urbanisme et la santé publique, tous considérés comme des aspects distincts mais néanmoins étroitement liés de la vigueur du corps politique.

Signalons le rapport particulièrement remarquable de Thomas Adams présenté en 1917 à la Commission sur l'aménagement et le développement ruraux [réf. 12], dont les observations demeurent pertinentes encore aujourd'hui et qui contient même des passages qui pourraient pratiquement être des extraits du rapport Brundtland [réf. 55], publié 70 ans plus tard. (Malheureusement, le volume qui devait l'accompagner sur l'aménagement et le développement urbains ne fut jamais publié.)

Adams recommandait, entre autres, de s'écarter de la disposition rectangulaire habituelle des routes et des terrains en faveur d'aménagements qui « ...tiennent compte des conditions physiques et économiques du territoire et donnent lieu à une utilisation saine, pratique, commode et économique » [réf. 12, p. 71]. Il recommandait également une réforme des impôts fonciers afin de freiner la spéculation et de favoriser une meilleure utilisation des terres. Il lui semblait important de promouvoir le développement économique et social dans les secteurs ruraux, d'améliorer et de mieux coordonner l'administration publique des ressources naturelles, et de façon générale d'adopter des lois provinciales en matière d'aménagement. (À la Sixième conférence nationale sur l'urbanisme, tenue à Toronto en 1914, on avait discuté d'un modèle de loi canadienne sur l'urbanisme.) Toutes ces recommandations, sauf la dernière, demeurent pertinentes aujourd'hui.

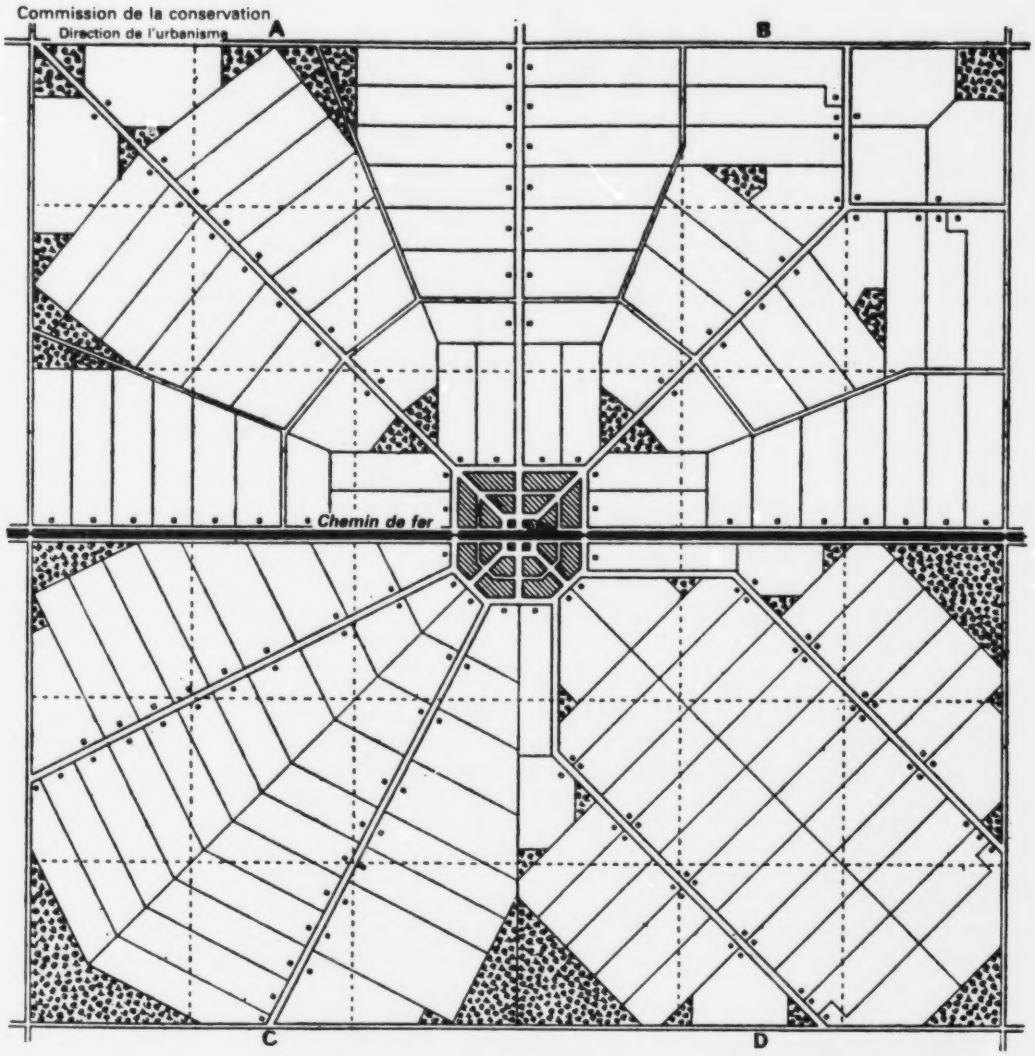
Ni Adams ni la Commission elle-même n'accordèrent beaucoup d'attention à la conservation de la « nature » en soi, mais à la même époque l'intérêt pour les loisirs de plein air et la protection des beaux paysages ne cessait de grandir. À l'instar encore une fois des États-Unis, le Canada créa six parcs nationaux entre 1885 et 1914, tandis que le parc Algonquin était établi en Ontario en 1893.

Avec le recul de près d'un siècle, on ne peut faire autrement que d'être impressionné par l'évolution des idées et des pratiques au cours des deux décennies qui ont précédé la Première Guerre mondiale et même pendant la guerre elle-même. L'origine des programmes contemporains d'aménagement du territoire, de conservation, d'urbanisme et de santé publique peut être en grande partie retrouvée à cette époque. Ce qu'on est en train de redécouvrir aujourd'hui, c'est l'unité essentielle que nos prédécesseurs avaient déjà reconnue il y a trois quarts de siècle.

Le milieu du XX^e siècle : l'aménagement urbain et suburbain

Le vent tourna avec la fin de la guerre. La prospérité d'après-guerre entraîna une industrialisation croissante, un développement urbain rapide et des spéculations foncières généralisées. Puis, il y eut la Dépression. Ni l'une ni l'autre de ces conjonctures n'était favorable à des idées comme l'utilisation planifiée et prudente du territoire et des ressources. Les années de la Dépression ont donné lieu, toutefois, à une initiative qui demeure un legs important, la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies de 1935, car elle prévoyait des programmes de conservation et préfigurait également les programmes de développement économique régional qu'allaient connaître les années 1960.

La fin de la Deuxième Guerre mondiale relança l'aménagement du territoire de deux façons. La guerre avait en effet insufflé un nouvel idéalisme à la population et aux gouvernements qui, pour simplifier, pouvaient désormais envisager et rechercher une société plus équitable et plus humanitaire, et qui étaient prêts à mettre en pratique les leçons de la guerre pour planifier et organiser l'avènement d'une telle société. C'est cette vision idéaliste qui a de toute évidence inspiré les rapports du Comité consultatif de restauration [réf. 13], constitué par le gouvernement fédéral pendant les jours



PLAN
D'AMÉNAGEMENT AGRICOLE

Superficie, 36 milles carrés

Échelle

0 1/2 mille

Routes — Zone urbaine — Fermes

Ce diagramme montre huit méthodes différentes d'aménagement des quarts de section de canton. À partir de secteurs hypothétiques, des routes sont tracées de manière à assurer (1) la construction de fermes à proximité, (2) la commodité et la facilité d'accès aux villages et à la gare, (3) la réduction de la longueur de la route, (4) l'utilisation des marécages et des terres rocheuses comme terres à bois. Les bâtiments sont par ailleurs regroupés de manière à offrir les meilleurs services collectifs possibles et l'utilisation économique des puits artésiens. Dans le village proprement dit, il est tenu pour acquis qu'il y aurait en place des services d'éducation, des services médicaux et des services de loisir – de même qu'une agence gouvernementale de coopératives pour fournir les instruments aratoires, les graines de semence, etc. aux agriculteurs et pour réunir et distribuer les produits agricoles. Dans le schéma, la longueur totale de la route donnant accès à toutes les exploitations agricoles est de 46 milles, dont 11 milles représentent des routes secondaires et non essentielles. Dans un plan rectangulaire ordinaire, la longueur totale de la route serait de 54 milles. En plus des économies réalisées dans la construction et l'entretien des routes, qui seraient le fruit d'un aménagement rationnel, on pourrait compter sur des économies de temps et de travail pour l'agriculteur, en raison de la proximité des exploitations par rapport au centre. Les routes moins nombreuses et plus directes représentent un avantage du fait que l'on peut concentrer les dépenses sur un secteur plus petit.

Source : Thomas Adams, Rural Planning and Development

les plus sombres de la guerre. Les rapports eux-mêmes exercèrent une influence importante sur certains aspects de la politique d'après-guerre, mais l'idéalisme céda bientôt le pas aux exigences d'un autre boom d'après-guerre et, plus précisément, d'une demande formidable de logements, encore renforcée par les pénuries qu'avait causées la Dépression.

Dans tout le Canada, les villes se développèrent à un rythme effréné. Toutefois, les enseignements des années 1930, alors que de nombreuses municipalités avaient fait faillite par suite des spéculations foncières de la décennie précédente, n'avaient pas complètement été oubliés par les pouvoirs publics provinciaux et municipaux. De nouvelles lois habilitantes en matière d'aménagement furent adoptées par les provinces et les anciennes furent mises à jour. Les conseils locaux durent se rendre à l'évidence, à contrecœur, parfois, qu'il fallait prendre des mesures pour régir la subdivision et l'utilisation des terres. C'est ce que traduisirent les dispositions de la Loi nationale sur l'habitation de 1947, qui allait être modifiée à plusieurs reprises dans les années suivantes, et les politiques de la Société centrale (aujourd'hui la Société canadienne) d'hypothèques et de logement (SCHL).

La Loi et la Société étaient des émanations du Sous-comité sur le logement et l'urbanisme du Comité consultatif de restauration (Curtis), et la SCHL devint d'une certaine manière la version ultérieure de la Commission de la conservation. Son nom prosaïque dissimule l'impulsion que la Société donna à l'amélioration de l'urbanisme par l'imposition de normes minimales d'aménagement comme condition de financement des hypothèques, et qui plus est peut-être, par la recherche, la prestation d'avis et de fonds, ainsi que la formation et le recrutement d'aménageurs professionnels.

Mais le principal mandat de la SCHL avait trait au logement, et non à la conservation ou à l'aménagement rural. Il n'en reste pas moins que ses autres programmes (comme la rénovation urbaine et l'aide apportée pour la construction d'aqueducs et d'égouts) n'ont pas manqué de renforcer la nette orientation urbaine de l'aménagement du territoire canadien dans les années d'après-guerre. Ce fut une époque où les secteurs ruraux qu'englobaient les plans municipaux étaient le plus souvent laissés pour compte : on se contentait de les désigner comme « terres agricoles » ou on leur collait l'étiquette « pour aménagement différé », on imposait des restrictions de lotissement, puis on les oubliait.

Il fallut bientôt se rendre compte que la poussée du développement urbain de l'après-guerre n'était aucunement freinée par les limites des villes et que l'aménagement de ces dernières ne pouvait être réalisé de façon efficace par les municipalités elles-mêmes, dont un grand nombre d'ailleurs manquaient d'intérêt et de ressources pour ce faire.

La réaction des gouvernements provinciaux revêtit deux formes. Après que Toronto en eut donné l'exemple en 1953, plusieurs grandes agglomérations du Canada se dotèrent d'administrations métropolitaines ou (en Ontario) « régionales » englobant la totalité de la région urbaine et suburbaine. Dans d'autres parties du pays, notamment dans les provinces Maritimes et dans les provinces de l'Ouest, les grandes villes furent incluses dans des plans d'aménagement débordant largement leurs limites. (C'est en réalité dans les Maritimes un siècle plus tôt que le précédent fut créé, lorsque la Ville de Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, obtint compétence pour régir dans son plan d'aménagement des secteurs situés à l'extérieur de ses limites.)

Les organismes spéciaux d'aménagement régional différaient de province en province par leur nature, leur constitution et leurs pouvoirs, mais il s'agissait pour l'essentiel d'organes intermunicipaux, financés par des contributions municipales et provinciales, et jouissant de pouvoirs légaux afin de dresser et d'adopter des plans d'aménagement régionaux. Dans bien des cas, leur efficacité était gravement limitée par la fragilité de leurs assises financières et par des pouvoirs insuffisants, si bien qu'à la longue ils furent supprimés en Colombie-Britannique et en Ontario (les secteurs d'aménagement conjoint de cette dernière province n'étaient pas vraiment d'envergure régionale de toute façon). Mais dans d'autres provinces, notamment l'Alberta qui en montra la voie en l'instituant après la Deuxième Guerre mondiale, le système prit de l'essor et fut appliqué aux régions rurales aussi bien qu'urbaines.

Grâce à la généralisation des administrations métropolitaines ou régionales, il est maintenant possible dans la plupart des provinces d'aménager le territoire selon une échelle plus grande que celle de la municipalité. Certes, il n'y a pas deux provinces qui ont adopté exactement les mêmes structures, mais dans tous les cas (à l'exception du Québec à certains égards), le système est pour l'essentiel une extension de l'administration municipale et est fortement axé sur les intérêts municipaux.

Le milieu du XX^e^ siècle : l'aménagement des milieux ruraux et des ressources naturelles

Dans les années d'après-guerre, néanmoins, on assista à un regain parallèle d'intérêt pour l'aménagement des terres et des ressources naturelles situées au-delà des limites urbaines. Les modes d'aménagement revêtirent des formes diverses. L'une d'entre elles prit en fait le contrepied de l'aménagement traditionnel axé sur la ville : elle était née des préoccupations que suscitaient les mises en chantier sur les meilleures terres agricoles et des graves répercussions sur l'agriculture, car on sait que la plupart des grandes villes du Canada sont situées sur des terres agricoles de fort rendement.

Le Sous-comité sur la conservation et le développement des ressources naturelles du Comité consultatif de restauration avait recommandé le recours à l'aména-

gement régional pour équilibrer l'exploitation et la conservation des richesses naturelles, mais contrairement à ce qui s'était passé pour son homologue du logement et de l'urbanisme, son rapport n'eut guère d'effet immédiat. Malgré tout, influencé par les travaux du National Resources Planning Board des États-Unis (issu du « New Deal ») ainsi que par le rapport non officiel mais respecté intitulé *Resources for the Future*, les gouvernements provinciaux se mirent peu à peu à prendre des mesures d'aménagement des terres domaniales. « Usages multiples » et « rendement soutenu » en étaient le plus souvent le double thème.

Les demandes concomitantes relatives aux ressources hydriques, à l'approvisionnement en eau municipale, à la production d'énergie, aux loisirs, à la conservation de la faune et à une variété d'autres utilisations devenaient de plus en plus un problème. En 1954, l'ouragan Hazel contraignit amèrement l'Ontario à faire le lien entre l'aménagement des eaux et du territoire et la nécessité de coordonner leur gestion, ce qui aboutit à la création de zones de conservation dans la plus grande partie du sud de la province.

Ces préoccupations et d'autres encore furent au premier plan des discussions à la Conférence sur les ressources et notre avenir de 1961, qui contribua grandement à faire prendre conscience de la nécessité d'adopter de meilleurs programmes d'aménagement et de conservation prudente des ressources, y compris les ressources foncières [réf. 49].

La situation actuelle

Malheureusement, alors que « Les ressources et notre avenir » réussirent fort bien à sensibiliser l'opinion, l'ouvrage ne pouvait guère combler le fossé qui, pour des raisons de compétence, fragmente l'aménagement du territoire au Canada.

Conformément à la tradition d'autonomie municipale transmise à la fois par la Grande-Bretagne et les États-Unis, l'aménagement du territoire à l'intérieur des limites municipales a toujours été considéré comme une prérogative de la municipalité sous réserve d'un certain contrôle ultime par la province, mais également du droit des deux administrations « supérieures » d'ignorer complètement les plans municipaux. L'aménagement du territoire a donc été en grande partie tributaire des préoccupations des conseils locaux : croissance, souvent considérée comme souhaitable en soi; expansion de l'assiette fiscale; routes et transports en commun; coût des services.

Le territoire non organisé à l'extérieur des limites municipales, fait surtout de terres domaniales, est assujetti à un régime entièrement différent d'aménagement relevant le plus souvent du ministère provincial chargé de la gestion des richesses naturelles. Malgré des précédents historiques et les recommandations de 1944 du Comité de restauration, l'aménagement systématique des terres domaniales a été pour l'essentiel négligé jusque dans les années 1970. Au début, le seul objectif était d'obtenir le meilleur rendement économique possible grâce à l'exploitation des produits forestiers et des minéraux, même si le tourisme et les loisirs de plein air étaient de plus en plus reconnus comme un autre bien économique important. Dans la plupart des provinces et territoires, c'est encore cette situation qui prévaut.

L'aménagement des eaux a toujours causé des problèmes particuliers en raison des chevauchements de compétence et des intérêts concurrentiels entre les pouvoirs publics fédéraux, provinciaux et municipaux ainsi que les autres organismes publics et parapublics, notamment les administrations d'hydro-électricité. Dans certains cas, celui des Grands Lacs en particulier mais non exclusivement, des enjeux internationaux entrent également en ligne de compte.

Des mesures ont été prises pour résoudre ces problèmes, au moyen d'instruments tels que les accords fédéraux-provinciaux relatifs aux bassins hydrographiques, sous le régime de la Loi sur les ressources en eau du Canada, et d'organismes spéciaux comme la Commission mixte internationale, la Saskatchewan's Water Corporation et l'Administration de conservation de l'Ontario. Il n'en reste pas moins que les pouvoirs en matière de ressources hydriques au Canada demeurent fragmentés, situation qui ne favorise guère un aménagement rationnel tenant compte des demandes et des pressions diverses, changeantes et croissantes.

Nouvelles idées

La première véritable innovation dans le domaine de l'aménagement du territoire au Canada depuis Thomas Adams est peut-être encore une fois d'importation américaine. L'évaluation des incidences environnementales (EIE), instaurée aux États-Unis par le National Environmental Policy Act de 1969, fut adoptée par le gouvernement du Canada en 1973 sous le nom de Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, ou PEEE.

Au cours de la décennie suivante, la plupart des provinces adoptèrent au moins une forme rudimentaire d'EIE, la plus complète et la plus rigoureuse ayant été établie en 1975 par la Loi sur l'évaluation environnementale de l'Ontario. L'EIE n'est pas synonyme d'« aménagement », du fait qu'elle n'a pas pour but de fixer à l'avance la destination des terres mais plutôt d'intervenir dans une proposition d'utilisation d'une parcelle ou d'un secteur particulier à des fins précises, mais on peut l'assimiler à l'aménagement dans la mesure où elle vise à prévoir et à éviter les conséquences nuisibles d'un projet au lieu de se contenter de réparer les dégâts après coup.

Potentiellement, les deux processus sont en fait admirablement complémentaires, et en pratique la ligne de démarcation entre les deux est souvent floue. Mal-

heureusement, le partage des compétences constitue un obstacle à la pleine réalisation de ce potentiel étant donné que, sans qu'on puisse y trouver un fondement objectivement valable, l'EIE en est venue à être considérée comme une responsabilité soit fédérale soit provinciale, tandis que l'aménagement du territoire est jugé du ressort des administrations municipales.

L'aménagement du territoire et l'EIE sont donc deux activités menées en règle générale de façon indépendante l'une de l'autre, même s'il est possible d'effectuer des études et d'introduire les exigences environnementales dans le cadre des plans d'aménagement municipaux indépendamment des lois sur l'EIE.

L'événement récent le plus important à signaler dans le domaine de l'aménagement du territoire est la stratégie de conservation provinciale, désormais adoptée à l'Île-du-Prince-Édouard et plus ou moins en voie d'adoption dans certaines autres provinces (avec encore une fois l'Alberta comme chef de file) et dans les deux territoires du Nord. Selon le *Prospectus for an Alberta Conservation Strategy* [réf. 48], « une stratégie de conservation est essentiellement une orientation générale destinée à favoriser l'utilisation durable et la gestion des ressources au profit de tous ». Ainsi, l'adoption d'une stratégie de conservation par un gouvernement équivaut à établir une politique qui, dans une certaine mesure, régit l'utilisation du territoire indépendamment des autorités compétentes en matière d'aménagement.

On peut considérer que cette idée s'est imposée, entre autres, en réaction contre les modes d'aménagement du territoire qui ont dominé au cours des quelque 40 dernières années, axés d'une part sur la gestion du développement urbain et d'autre part sur l'exploitation des richesses naturelles, sans jamais traiter la *conservation* des ressources comme un objectif primordial.

Si l'on compare la situation dans le domaine de l'aménagement du territoire au Canada avec celle qui existait il y a 70 ans, nous constatons une multiplication des activités mais non un grand nombre de nouvelles idées par rapport à celles de Thomas Adams, à deux grandes exceptions près.

La première, c'est la stratégie de conservation, qui définit la conservation non seulement dans l'optique de l'exploitation prudente des ressources économiques mais également dans celle de la protection de valeurs non économiques, pouvant aller jusqu'à la sauvegarde de l'écosphère elle-même. C'est là sans doute un progrès, mais il est peu probable qu'Adams et ses contemporains aient pu imaginer qu'une vision si radicale de la conservation puisse être un jour nécessaire.

Le deuxième phénomène qui aurait peut-être étonné Adams est le choix de la région comme unité géographique principale adoptée de plus en plus aux fins de l'aménagement du territoire. Les régions d'aménagement se présentent sous de nombreuses formes et superficies, en fonction d'un grand nombre de critères différents, mais leur création s'explique presque toujours par le fait qu'on a reconnu que les limites arbitraires d'une ville ou d'un comté, ou même d'une province, sont un cadre trop étroit pour l'aménagement.

L'avenir de l'aménagement du territoire, selon nous, se trouve dans cette extension de sa définition et de son échelle géographique. Le défi que nous devons maintenant relever de toute urgence est d'intégrer ces alliés naturels que sont l'aménagement du territoire et l'évaluation des incidences environnementales dans une politique cohérente que les stratégies de conservation peuvent aider à façonner, pour ensuite l'appliquer systématiquement à l'intérieur d'un cadre spatial global.

Cette façon de faire équivaudrait en réalité à faire revivre le « plan régional global » que bien des aménageurs de la dernière génération considéraient comme leur idéal professionnel, mais qui plus récemment a été dénoncé comme irréaliste par les spécialistes, beaucoup plus conservateurs, confortablement installés dans les bureaucraties provinciales et municipales. De plus en plus, cet objectif apparaît maintenant non seulement comme réaliste mais comme essentiel.

3.2 Rôle du gouvernement fédéral

Selon la théorie constitutionnelle du Canada, l'aménagement du territoire est normalement considéré comme une prérogative exclusivement provinciale, exercée soit directement soit par délégation aux municipalités.

La réalité est tout autre : on pourrait même faire valoir que le gouvernement fédéral a exercé au total une influence plus grande que celle des gouvernements provinciaux, qui (si l'on fait abstraction de quelques exceptions notables) ont été en général réticents à assumer un rôle actif dans l'aménagement du territoire si ce n'est en relation avec leurs propres responsabilités directes. Nous avons déjà évoqué l'influence énorme de deux organismes fédéraux, la Commission de la conservation et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, sur l'évolution et le caractère actuel de l'aménagement du territoire au Canada.

Voici quelques autres exemples du rôle joué par le gouvernement fédéral :

- Dans certains cas, le gouvernement fédéral lui-même est le principal acteur sur la scène de l'aménagement du territoire.
  - Jusqu'à l'établissement d'une administration régionale sur les deux rives de la rivière des Outaouais à la fin des années 1960, la Commission de la Capitale nationale était en réalité l'organisme d'aménagement régional pour toute la région de la Capitale nationale, tant au Québec qu'en Ontario.

– Le gouvernement fédéral a introduit la Politique de planification de l'utilisation des terres du Nord et figure parmi les participants aux activités d'aménagement qui se déroulent actuellement dans les deux territoires du Nord en application de cette politique.

- La série de programmes de développement économique régional mis en place après l'adoption dans les années d'après-guerre de la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies (LRAP) ne se rapportaient pas à l'utilisation des terres et l'on peut dire, en fait, qu'ils n'accordaient pas (et c'est toujours le cas) une attention suffisante à l'aménagement du territoire; ils n'en ont pas moins eu des répercussions considérables sur l'aménagement du territoire dans tout le pays. En 1987, le gouvernement fédéral annonçait qu'il entendait mettre sur pied un programme de conservation des sols en collaboration avec les provinces, en s'appuyant sur les compétences du personnel d'application de la LRAP.

- Depuis la Direction de géographie de l'ancien ministère des Mines et des Relevés techniques jusqu'à la Direction générale des terres du ministère de l'Environnement, qui a malheureusement été démantelée récemment, le gouvernement fédéral a été la source unique, à l'échelle nationale, de renseignements sur les terres, sur l'utilisation des terres et sur l'aménagement du territoire. L'Inventaire des terres du Canada n'en est que l'exemple le plus notable.

- Le ministère de l'Environnement a profondément influencé l'aménagement du territoire d'autres façons également, par exemple par la désignation de réserves fauniques, d'aires d'intérêt écologique et de parcs nationaux, ainsi que par sa promotion active de stratégies de conservation.

- Sous le régime de la Loi sur les ressources en eaux du Canada et d'autres lois, le gouvernement fédéral s'est révélé un participant dynamique à la gestion de l'utilisation des eaux et aux activités d'aménagement du territoire touchant les eaux.

- Le gouvernement fédéral a introduit l'évaluation des incidences environnementales au Canada.

Si nous ajoutons à ces exemples les activités et les pouvoirs des ministères et organismes fédéraux dans le domaine, entre autres, des aéroports, des chemins de fer, des pipelines, des ports et havres, de l'agriculture, des forêts, des pêches et de l'énergie, sans mentionner les effets des politiques budgétaires et financières, il ne fait aucun doute que la capacité du gouvernement fédéral d'orienter l'aménagement du territoire au Canada est à la fois considérable et diverse [réf. 17], et que son influence sur l'aménagement du territoire, même indirecte le plus souvent, a été remarquable. C'est en reconnaissance de ces faits que fut adoptée en 1980 la Politique fédérale sur l'utilisation des terres.

Ainsi, même si l'aménagement du territoire relève constitutionnellement des provinces pour tout ce qui touche aux autorités locales et aux richesses naturelles, le gouvernement fédéral ne peut légitimement renier son rôle de chef de file dans le domaine.

4. L'aménagement du territoire au Canada : quelques exemples

4.1 Aménagement municipal et intermunicipal

Pour l'essentiel, le plan d'aménagement municipal régit les activités de la municipalité elle-même se rapportant à l'aménagement foncier (tracé des routes, services d'aqueducs et d'égouts, transports en commun, etc.), de même que la réglementation de l'utilisation et de l'aménagement des terrains privés [réf. 5]. Étant donné que l'exécution de ces plans relève de la compétence provinciale, les détails varient de province en province.

La description qui suit représente une synthèse applicable généralement à l'ensemble du Canada, mais ne doit pas être interprétée comme un compte rendu exact des lois habilitantes ou des pratiques d'une province particulière dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Il ne faut pas non plus en conclure que chacune des municipalités du Canada exerce effectivement ses pouvoirs statutaires en matière d'urbanisme, d'ordre plutôt facultatif qu'obligatoire en règle générale. La plupart des municipalités urbaines se livrent à certains essais d'urbanisme, même si la qualité et l'efficacité varient considérablement; un grand nombre de municipalités rurales négligent encore complètement l'aménagement du territoire. De façon générale, cependant, la situation s'améliore graduellement à l'échelon local et toutes les provinces disposent même maintenant d'un instrument quelconque d'aménagement conjoint des municipalités adjacentes. Aux fins du présent document, le terme « aménagement municipal » inclut l'aménagement intermunicipal, à moins d'indications contraires.

Les objectifs de l'aménagement municipal sont le plus souvent liés directement aux responsabilités et aux intérêts de l'administration municipale. Pour l'essentiel, ils touchent les rapports qui existent entre :

– les modes d'utilisation et d'aménagement des terrains privés,

- la demande de services municipaux qui en découle et le coût de leurs prestations,
- « l'assiette fiscale » dont dépendent énormément les finances municipales.

Les terres domaniales, la gestion des ressources ainsi que les activités des gouvernements fédéral et provinciaux, même à l'intérieur des limites de la municipalité, ne sont pas normalement soumises à la réglementation municipale. La protection de l'environnement, y compris l'évaluation des incidences environnementales, est considérée en règle générale comme une responsabilité qui relève avant tout du gouvernement fédéral ou provincial, même si les municipalités jouissent de certains pouvoirs en matière d'environnement provenant de leur mandat dans le domaine de l'hygiène publique.

Malheureusement, le rôle dominant confié aux tribunaux quasi judiciaires de l'Ontario et de certaines autres provinces a fait du processus officiel d'aménagement municipal à ces endroits une procédure légaliste et conflictuelle tout à fait contraire à l'esprit véritable et aux buts de l'aménagement du territoire.

Les instruments de l'aménagement municipal

Le plan d'urbanisme est l'instrument de base de l'aménagement municipal (il peut prendre un nom différent selon les provinces : « plan officiel », « plan collectif officiel », etc.). Dans certaines provinces, la législation habilitante donne aux municipalités une grande marge de manœuvre quant au contenu du plan général. Ailleurs, notamment au Québec, les exigences sont très spécifiques.

Le plan d'urbanisme typique établit le cadre global de l'aménagement du territoire (p. ex., secteurs résidentiels de densité élevée et faible, district commercial central et autres secteurs de commerces et de bureaux, agriculture), précise l'emplacement des installations publiques futures comme les écoles et les parcs, et détermine le schéma des routes principales. Le plan comprend d'habitude des politiques écrites, des textes explicatifs, etc. Actuellement, on demande au public de participer avant que le plan d'urbanisme ne soit officiellement ratifié ou modifié par le conseil municipal, et l'approbation du gouvernement provincial ou d'un conseil provincial est de rigueur avant que le plan puisse entrer en vigueur. Une fois le plan approuvé, le conseil municipal n'est pas obligé de l'appliquer à la lettre, mais son programme d'action doit s'y conformer.

Dans certaines provinces, les dispositions du plan d'urbanisme peuvent être en partie soumises soit à un plan régional soit à des politiques provinciales, ou les deux. On examinera ces contraintes plus loin dans le chapitre.

Compte tenu du plan d'urbanisme, la municipalité dispose de deux instruments principaux pour réglementer l'utilisation des terrains privés :

- *Le règlement de zonage*, qui précise en détail la destination de chaque parcelle de terre, selon des conditions bien précises, ainsi que la nature et le degré (en fonction le plus souvent du rapport entre les surfaces utiles des bâtiments et la superficie des lieux) d'aménagement autorisé.

  Le règlement de zonage, qui est adopté et appliqué par le conseil municipal local, est un instrument de contrôle courant dans le cadre plus vaste de la politique foncière établie dans le plan général.

- *Le schéma d'aménagement du territoire*. Contrairement au zonage, ce pouvoir dans la plupart des provinces n'appartient pas exclusivement au conseil municipal mais est assujetti à un certain droit de regard soit par un organe intermunicipal ou régional soit par le gouvernement provincial.

  Le schéma d'aménagement du territoire est l'instrument juridique fondamental qui régit la transformation des terres à vocation rurale en parcelles à vocation urbaine : une fois loties, les terres sont en général perdues du point de vue de l'économie rurale même si les lots ne donnent pas lieu à une construction immédiate.

À l'intérieur de ce cadre général, toute la gamme des pratiques d'aménagement du territoire des municipalités urbaines et rurales est possible. Les uns exercent leurs pouvoirs en matière d'aménagement selon des idées avancées pour atteindre toutes sortes de buts sociaux, économiques ou environnementaux; les autres, probablement la grande majorité, s'intéressent surtout à des questions pratiques comme la circulation routière, le coût des services et la croissance économique; d'autres encore ne sont pas du tout préoccupés par l'urbanisme*.

Cette absence de directives rigoureuses de la part des gouvernements provinciaux entraîne un manque d'uniformité qui nous oblige à constater de graves lacunes dans l'aménagement du territoire canadien dans son ensemble, car dans une très large mesure les pouvoirs juridiques réels dans ce domaine se trouvent à l'échelon local.

L'aménagement intermunicipal : l'Alberta

L'aménagement intermunicipal (souvent appelé, à tort ou à raison, régional) revêt une pertinence particulière dans la recherche du développement durable du fait qu'il regroupe les caractéristiques suivantes : une envergure géographique régionale, ou du moins sous-régionale, des pouvoirs légaux, et, en règle générale, des liens entre la politique provinciale d'aménagement du territoire et les plans locaux. C'est pourquoi nous

* Un exemple de recours au plan d'urbanisme pour protéger l'environnement, qui a d'ailleurs obtenu un prix, a malheureusement été porté trop tard à l'attention de l'auteur pour qu'il soit décrit dans cet ouvrage. On peut toutefois lire un compte rendu du plan collectif officiel de la région alpine du district de Vancouver Nord, en Colombie-Britannique, dans *Plan Canada* 28.6, septembre 1988, p. 159-161.

allons nous attarder à trois systèmes provinciaux de cet ordre.

Le système d'aménagement intermunicipal le plus ancien qui soit est celui de l'Alberta, qui remonte à 1950. Il s'agit sans doute du meilleur système si l'on en juge par l'envergure des diverses régions d'aménagement et par sa portée globale.

Chacune des grandes villes de la province est au centre d'une région d'aménagement qui s'étend bien au-delà de ses banlieues pour inclure de vastes secteurs ruraux de l'arrière-pays. Collectivement, les régions englobent actuellement la plus grande partie de la province.

Les commissions d'aménagement régional sont maintenant composées exclusivement de représentants des municipalités. Chaque commission est légalement tenue de dresser un plan régional qui, à la suite d'audiences publiques, est approuvé par l'Alberta Planning Board (comprenant des citoyens nommés et de hauts fonctionnaires), pour être ensuite ratifié par le ministre des Affaires municipales.

Les lignes directrices établies par le gouvernement provincial précisent que le plan régional doit définir l'orientation politique générale des activités municipales détaillées d'aménagement et, après approbation ministérielle, doit régir les plans individuels des municipalités de la région. De cette façon, l'Alberta Planning Board est en mesure, et elle le fait effectivement, d'utiliser les plans régionaux de façon explicite pour faire en sorte que l'aménagement municipal respecte la politique provinciale dans ce domaine (y compris les dispositions de protection de l'environnement), ce qui est une condition essentielle, sinon suffisante, pour que cette politique provinciale puisse porter des fruits. Toutefois, la réciproque ne s'applique pas : les plans régionaux n'imposent pas de contraintes aux programmes gouvernementaux.

L'aménagement intermunicipal : le Québec

Depuis 1979, le Québec est doté d'un système d'aménagement du territoire intermunicipal semblable, à certains égards, à celui de l'Alberta. Sa portée est encore plus englobante, puisque seulement trois collectivités urbaines, ou municipalités métropolitaines, en sont exclues, soit Montréal, Québec et l'Outaouais (Hull), dont le plan est dressé en vertu d'un pouvoir statutaire distinct, ainsi que certaines parties du nord du Québec qui sont soumises à des accords avec les autochtones.

En revanche, la plupart des municipalités régionales de comté (MRC) sont beaucoup plus petites que les régions d'aménagement de l'Alberta. Leurs limites sont déterminées au choix des municipalités elles-mêmes, qui décident de la façon dont elles désirent se regrouper, et dans une certaine mesure correspondent aux limites des comtés historiques. Les MRC s'acquittent de certaines autres responsabilités en plus de l'aménagement du territoire.

Mais la différence la plus importante entre les systèmes du Québec et de l'Alberta a trait à la relation qu'entretient le gouvernement provincial avec les programmes d'aménagement du territoire des MRC. La loi donne certains détails, ce qui n'est pas le cas en Alberta, sur ce que le plan d'aménagement des MRC doit inclure, et les ministères provinciaux participent à leur établissement. Pour sa part, le gouvernement provincial est lié par les dispositions du plan et même par les mesures de contrôle provisoires qui sont en vigueur avant son approbation. Ainsi, l'engagement du gouvernement provincial est beaucoup plus direct qu'en Alberta, de sorte que les plans d'aménagement des MRC ne sont pas uniquement intermunicipaux mais deviennent véritablement des plans provinciaux-municipaux, ce qui leur donne la possibilité de prendre une envergure beaucoup plus vaste que les plans d'aménagement confinés aux limites traditionnelles des municipalités.

L'aménagement intermunicipal : l'Ontario

L'Ontario n'est pas doté d'un système comparable d'aménagement intermunicipal, mais il a réorganisé l'administration municipale du « Golden Horseshoe » et de certaines autres parties de la province en municipalités « régionales ». À vrai dire, certaines d'entre elles ne sont pas de véritables régions mais de simples versions remaniées des anciens comtés : la « région torontoise » comprend cinq municipalités régionales et le Toronto métropolitain.

Les conseils régionaux sont des organes intermunicipaux dans la mesure où, le plus souvent, ils sont formés de personnes élues aux conseils locaux ou « d'échelon inférieur », mais contrairement aux commissions d'aménagement régional de l'Alberta et aux MRC du Québec, ils constituent des administrations municipales à part entière, partageant les responsabilités avec les conseils locaux. Dans tous les cas, sauf deux, les deux échelons d'administration municipale se chargent de l'aménagement du territoire.

Les plans d'urbanisme doivent être conformes au schéma d'aménagement du territoire et, dans la plupart des cas, doivent être approuvés par le conseil régional. De leur côté, les schémas d'aménagement du territoire régional doivent être approuvés par la province et doivent respecter officiellement les « énoncés de politique » provinciaux qui ont été promulgués. Les exigences statutaires relatives à leur contenu demeurent toutefois très générales, et sur le plan de la procédure, le gouvernement provincial n'intervient guère dans leur établissement.

Étant donné que la loi n'établit pas de règles fixes, le schéma d'aménagement du territoire peut porter sur tous les aspects du développement relevant de la compétence des municipalités que le conseil régional juge à propos d'inclure. En pratique, ces plans portent surtout sur la limitation de l'expansion urbaine et sur l'aména-

gement structurel, c'est-à-dire les modes généraux et la forme du développement urbain en rapport avec le principal système de transport et les autres services communs. Néanmoins, certains schémas d'aménagement, comme ceux des municipalités régionales d'Ottawa-Carleton et de Waterloo, accordent en outre une attention particulière à la conservation et à d'autres questions comme la protection de secteurs importants du point de vue de l'environnement.

L'aménagement intermunicipal : observations

La faiblesse fondamentale de l'aménagement intermunicipal vient justement du fait qu'il est inter*municipal*. Sauf au Québec, il s'ensuit en premier lieu qu'elle se limite à des questions de compétence municipale et ne peut porter, par exemple, sur l'aliénation, l'utilisation ou la gestion des terres domaniales.

En second lieu, cela veut dire que le plan d'aménagement doit faire l'objet d'un certain consensus, sinon l'unanimité, parmi plusieurs municipalités différentes dont les intérêts et les perceptions ne sont pas forcément les mêmes. Inévitablement, le plan qui en résulte est le fruit d'un vague compromis, qui se réduit au dénominateur commun le plus bas. Pire encore — comme il arrive parfois — on n'arrive tout simplement pas à produire un plan. En troisième lieu, le fait que le plan intermunicipal soit limité par les pouvoirs municipaux et axé sur les intérêts des municipalités élimine pratiquement la possibilité d'adopter une conception de l'aménagement, basée sur les écosystèmes, en particulier lorsque les aménageurs eux-mêmes ne pensent pas le plus souvent en fonction d'une telle approche et ne possèdent pas les compétences voulues (mais la situation est en train de changer). Or, les structures régionales sont bien adaptées à un aménagement fondé sur les écosystèmes.

Néanmoins, l'expérience démontre que l'aménagement intermunicipal peut être constructif et efficace à l'intérieur de ses limites légales. Il dispose en tout cas d'un atout de taille, celui de reposer sur des pouvoirs légaux bien établis et reconnus.

L'aménagement municipal et le développement urbain durable

Les débats sur le développement durable au Canada sont habituellement axés sur la croissance économique et l'exploitation des ressources naturelles, d'une part, et sur la conservation de ces ressources et la protection de l'environnement « naturel », d'autre part. Ils ont donc tendance à exclure l'environnement « construit » ainsi que la notion de développement *urbain* durable, même si la plupart des Canadiens sont aujourd'hui des citadins et que les villes sont le foyer de la plupart des activités économiques.

On pourrait définir le développement urbain durable comme un processus de transformation de l'environnement construit qui favorise le développement économique tout en conservant les ressources naturelles et en faisant la promotion de la santé des individus, de la collectivité et de l'écosystème (compte tenu du fait que dans le domaine de la durabilité comme dans les autres, l'environnement urbain ne peut être séparé de la région dont il fait partie).

La pertinence de l'aménagement municipal dans ce cadre peut paraître plus évidente en comparaison avec le développement durable au sens global du terme, et effectivement la théorie et la pratique de l'urbanisme ont été fortement influencées par des objectifs comme la conservation des ressources naturelles et la réduction de la pollution atmosphérique.

Ainsi, les villes canadiennes ont adopté des politiques pour :

- limiter les densités de construction,
- réduire la circulation des véhicules à moteur et encourager la marche et l'utilisation des transports en commun,
- éloigner ou supprimer les entreprises polluantes ou qui menacent la santé,
- fournir des « espaces verts » selon des normes déterminées à l'avance.

La récente « crise de l'énergie » a mis tout à coup à la mode la dimension de l'urbanisme axée sur la conservation de l'énergie (p. ex., orientation des immeubles de manière à ce qu'ils bénéficient au maximum de l'ensoleillement). Les programmes destinés à rendre les secteurs centraux des villes plus attrayants et plus vivables, même s'ils ne sont pas entrepris exclusivement pour des raisons de conservation, ont souvent pour effet de réduire la consommation d'énergie par habitant.

La Fédération canadienne des municipalités, ainsi que d'autres organismes dont l'Institut canadien des urbanistes, parraine actuellement un programme national intitulé « Villes saines » dont les objectifs sont très proches de ceux du développement durable.

Malheureusement, ces efforts louables sont atténués et même parfois complètement neutralisés par des préoccupations locales étroites, à court terme et « d'ordre pratique », d'ordinaire liées au désir de développement qui est au coeur de la politique municipale, encore plus peut-être même que ne l'est le bien public en général. Contentons-nous de citer deux exemples :

- Bien que de nombreuses villes centrales encouragent le « recyclage » des secteurs résidentiels vieillissants à faible densité et les secteurs industriels désuets pour en faire un usage plus intensif, on favorise simultanément dans les banlieues l'extension non interrompue des quartiers à maisons unifamiliales, coûteuses sur le double plan des terrains et des services. En outre ces banlieues favorisent l'utilisation des voitures personnelles car les transports en commun n'y sont pas économiques (sans parler des faiblesses du point de vue social).

Pour des raisons d'autonomie politique et financière des municipalités, les gouvernements provinciaux ne cherchent guère, en règle générale, à influencer ces politiques.

- La « crise des ordures ménagères » qui commence actuellement à faire peser une grave menace sur l'environnement dans les environs de certaines villes canadiennes est le résultat d'une politique inadéquate à de nombreux égards qui touche tous les paliers de gouvernement.

  Cet échec, toutefois, peut également être attribué en partie à l'obsession de croissance des autorités locales et à l'absence de volonté d'en mesurer les conséquences. Il s'explique également par l'hypothèse voulant que le problème puisse toujours « se régler » par des solutions de rechange comme les incinérateurs ou les décharges contrôlées.

Les efforts de certains conseils municipaux et de certains urbanistes pour façonner l'environnement urbain de façon qu'il s'harmonise davantage avec l'écosystème et le système social méritent une attention plus importante que celle que leur ont accordée en général les environnementalistes ou encore les politiciens et les fonctionnaires des gouvernements d'échelon supérieur. Or, il est manifeste que sans une orientation politique rigoureuse de la part de ces gouvernements, renforcée par des services d'aide et des structures politiques et administratives convenables, la nature, la portée et la réussite de ces efforts demeureront singulièrement limitées par les préoccupations et les contraintes des administrations municipales.

4.2 Gestion et aménagement des terres domaniales

Il existe dans le Nord des municipalités dont les limites généreusement tracées englobent des étendues considérables de terres domaniales, et il existe des terrains privés situés à l'extérieur des municipalités. Malgré tout, dans l'ensemble, le territoire du Canada peut se répartir en deux catégories :

- les terres privées, à vocation urbaine ou agricole, assujetties aux plans d'aménagement et aux contrôles municipaux;
- les terres domaniales, rarement occupées de façon permanente, relevant de la compétence d'une province ou (au nord du 60e parallèle) du gouvernement fédéral, qui assure la gestion de leurs ressources.

(On laissera de côté pour l'instant une troisième catégorie qui voit le jour, celle des terres appartenant aux autochtones ou soumises à des droits ancestraux particuliers en vertu d'ententes de règlement des revendications foncières.)

Que faut-il privilégier : le supermarché ou la terre agricole à fort rendement? Photographie : G.W. Manning

Il convient de signaler que les politiques foncières ainsi que les activités de réglementation des municipalités sont désignées par le terme d'« aménagement » tandis que celles des gouvernements fédéraux et provinciaux sont plutôt qualifiées de « gestion ». D'une part, naturellement, cela s'explique tout simplement par le fait que, contrairement aux gouvernements d'échelon supérieur, les municipalités ne sont pas en réalité responsables de la gestion proprement dite de la plupart des terres qui se trouvent dans leurs limites. D'autre part, il faut dire que le concept d'aménagement, si ce n'est dans un sens extrêmement restreint, n'a été introduit qu'assez récemment dans l'administration des terres et des ressources de l'État.

Pour les besoins de notre ouvrage, tout au moins, il n'y a pas de distinction bien marquée entre la gestion et l'aménagement des terres domaniales (ou des eaux). La gestion suppose l'aménagement dans la mesure où elle s'intéresse à l'avenir et témoigne d'une diversité d'intérêts. Nous examinons dans les pages qui suivent comment ces activités se réalisent dans trois provinces.

Pour donner une idée du contexte, voici certaines généralités mises en évidence par la Direction générale des terres du ministère de l'Environnement dans son examen de la gestion des terres domaniales dans tout le Canada [réf. 6]. Comme l'étude le précise, ces caractéristiques ne s'appliquent pas nécessairement à toutes les provinces mais elles sont globalement considérées comme dominantes.

- L'administration des terres domaniales se répartit entre plusieurs ministères de chaque province, mais c'est généralement un seul ministère qui joue le rôle prépondérant.

- Des avis sur la gestion des terres sont fournis par des comités inter ou intraministériels.

- On obtient directement ou indirectement la participation du public à la prise de décision dans le processus de gestion des terres.

- Au bout du compte, les décisions finales appartiennent aux dirigeants politiques (d'ordinaire au Cabinet).

- L'utilisation des terres domaniales conformément aux politiques, aux directives, aux examens des incidences environnementales, et le cas échéant, aux plans régionaux, revêt une importance primordiale.

Chacune de ces caractéristiques est un élément important de l'aménagement des terres domaniales, et les « études de cas » présentées ci-dessous ont été choisies de manière à offrir des exemples contrastants de la place relative qu'elles occupent ainsi que des liens qu'elles entretiennent entre elles dans trois provinces.

L'Ontario : la PUST

Processus qui théoriquement s'applique à toute la province, la Planification de l'utilisation stratégique des terres (PUST) de l'Ontario a été instituée par le ministère des Richesses naturelles (MRN) au milieu des années 1970, principalement à titre de méthode systématique de répartition des ressources dans le nord de l'Ontario. Son point de départ et son fondement étaient le mandat du Ministère consistant à « fournir des occasions de développement des ressources et des loisirs de plein air pour le bien économique et social à long terme du peuple de l'Ontario, et administrer, protéger et conserver les terres et les eaux publiques ».

Compte tenu de ce mandat, la première étape du processus PUST fut d'en faire établir le mandat précis par le Ministère, de réunir de l'information et de préciser les politiques et les objectifs du Ministère par l'harmonisation de ceux de ses diverses Directions. Ces objectifs pour l'essentiel ont pris la forme de buts de production sectoriels bien particuliers.

On a suivi une procédure analogue au niveau régional (nord-ouest et nord-est de l'Ontario). À cette étape, on a établi des plans conceptuels d'aménagement du territoire et attribué des buts économiques aux divers districts administratifs. La procédure a été de nouveau reprise au niveau du district, où l'on a établi des plans détaillés d'aménagement destinés à atteindre les buts, de même que des procédures d'examen.

À certains égards, il s'agit là d'un modèle de processus d'aménagement, dont le point de départ est un objectif défini et qui suit des étapes d'élaboration et d'affinement fixées à l'avance de manière à en arriver à des plans d'aménagement détaillés.

Ses faiblesses proviennent fondamentalement du fait que la PUST n'était pas un programme du gouvernement provincial comme tel, mais qu'il était réalisé par le MRN, principalement à l'intérieur de ses propres structures et à ses propres fins. Il s'ensuit que le programme dans son ensemble était axé sur des objectifs très étroits, ne tenant guère compte, par exemple, de l'écosystème, de la faune ou des valeurs esthétiques.

En outre, la participation soit des autres ministères du gouvernement, soit des résidents et des utilisateurs des terres, notamment les Cris et les Saulteux du nord de l'Ontario, était fort limitée. Le processus était donc foncièrement « pyramidal »; les politiques, les buts et les plans des districts étaient tributaires de ceux des régions, et ces derniers, pour leur part, étaient déterminés par les politiques et les buts du Ministère.

Enfin, le statut des plans eux-mêmes, une fois approuvés par le Ministre, n'était pas clairement défini. Le Ministre en exercice a refusé de soumettre les plans d'aménagement des deux régions du Nord à l'examen prévu par la Loi sur l'évaluation de l'environnement de

l'Ontario (voir 4.8 ci-après), en faisant valoir qu'il ne s'agissait pas de plans officiels mais simplement de lignes directrices internes du Ministère. C'est ainsi, d'ailleurs, qu'elles furent désormais considérées. Le plan de gestion des forêts provinciales du Ministère, toutefois, fait actuellement l'objet d'une évaluation environnementale.

Le Manitoba : la PUTP

Au Manitoba, les terres agricoles appartenant à la province sont administrées par le ministère de l'Agriculture, tandis que les autres terres domaniales, comme en Ontario, le sont par le ministère des Richesses naturelles. À d'autres égards, toutefois, la gestion des terres domaniales au Manitoba présente un contraste frappant par rapport aux structures compartimentées de l'Ontario.

Tout d'abord, tout le territoire manitobain, à l'exception de la ville de Winnipeg, est régi par les Politiques d'utilisation des terres provinciales (PUTP) qui déterminent les activités de tous les ministères et organismes provinciaux.

En deuxième lieu, même si deux ministères se partagent la responsabilité de la gestion proprement dite, les grandes décisions sont prises dans le cadre d'un système de comités interministériels, comprenant

- le Comité de l'utilisation des terres provinciales du Cabinet;
- un Conseil statutaire de planification interministérielle, composé des sous-ministres et des dirigeants des organismes publics, qui constitue la principale enceinte de coordination interministérielle pour les questions d'utilisation des terres ainsi que d'examen et de règlement des grandes questions d'aménagement du territoire;
- un Comité de classification des terres de la Couronne (CCTC), représentant les ministères des Richesses naturelles, de l'Agriculture et des Affaires municipales.

Le CCTC est investi de la responsabilité particulière du plan d'aménagement des terres domaniales à l'intérieur des limites municipales, en collaboration avec les municipalités et le personnel du gouvernement provincial en région. Les plans d'aménagement ainsi élaborés sont soumis à l'approbation du comité du Cabinet. (Les politiques d'utilisation des terres provinciales du Manitoba ainsi que les structures et les processus administratifs qui s'y rapportent sont décrits de façon un peu plus approfondie à la section 4.10 ci-après.)

L'Alberta : le SPIR

En Alberta, le Système de planification intégrée des ressources (SPIR) tient à la fois de la nature systématique de la PUST de l'Ontario et du système de participation plus large qui caractérise la gestion des terres domaniales au Manitoba, même s'il fonctionne différemment de l'un comme de l'autre.

La structure et le processus du SPIR est passablement complexe, de sorte que nous ne présenterons ici que les principales caractéristiques; il existe une description détaillée établie par la Direction générale des terres [réf. 46], dans laquelle le présent compte rendu, après mise à jour, a largement puisé.

L'Alberta ne dispose pas d'un ensemble complet de politiques provinciales d'aménagement du territoire comparables à celles du Manitoba (qui sont d'ailleurs uniques au Canada). Les terres publiques (domaniales) y sont, toutefois, réparties en secteurs «blancs», ou non frappés de restrictions, et «verts». Ces derniers, correspondant en gros à la moitié nord de la province si l'on accepte une partie de la région de la rivière de la Paix ainsi que les versants orientaux des Montagnes Rocheuses, sont réservés à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'aménagement récréatif ou à la protection.

Le SPIR est fondé sur six principes, que l'on peut résumer approximativement de la façon suivante :

- souplesse,
- rationalité,
- coopération entre les organismes,
- mise à contribution des compétences communes,
- globalité,
- participation du public.

Le système fait régulièrement intervenir 12 organismes distincts du gouvernement provincial, dont cinq sont des divisions du ministère des Forêts, des Terres et de la Faune (FTF), tandis que les sept autres sont les ministères des Loisirs et des Parcs, de l'Énergie, de l'Agriculture, du Tourisme, de l'Environnement, des Affaires municipales, et de la Culture et du Multiculturalisme. Le Conseil de conservation des ressources énergétiques est également un participant à part entière, alors que d'autres organismes provinciaux peuvent intervenir à titre consultatif.

Si l'on simplifie considérablement, le système dans son ensemble fonctionne aux niveaux ou selon les étapes qui suivent :

- *Orientation politique et approbation finale du plan* : Comité de planification économique du Cabinet.
- *Interprétation de la politique et prestation d'avis, coordination interministérielle, examen du plan* : Conseil de coordination des richesses naturelles (sous-ministres), et Comité consultatif sur les richesses naturelles (sous-ministres adjoints des ministères participants).
- *Orientation du programme, lancement et surveillance des activités de planification, acceptation du plan* : Comité d'intégration des ressources

(CIR) (directeurs de division des ministères et organismes participants).

- *Établissement du plan* : équipe de planification (personnel local de FTF, personnel des autres organismes participants).

La coordination du processus relève de la responsabilité de la Direction de la planification des ressources de la Division des terres publiques de FTF. Celui-ci dispose en outre de ses propres structures internes de coordination et d'examen.

Les plans sont établis au niveau régional, sous-régional et local. Les priorités sont fixées par le CIR, d'après l'évaluation des propositions émanant de diverses sources, puis ils sont approuvés par le ministre et le sous-ministre de FTF.

L'établissement du plan se conforme à une série bien précise d'étapes, dont la première inclut la mise en évidence des préoccupations et des questions, l'échéancier et la procédure de prise de décision. Le processus se continue par l'identification des objectifs en matière de ressources et des choix possibles de politique, des négociations entre les organismes, et l'établissement d'un projet de plan, devant aboutir au plan final.

La participation du public est assurée au moyen d'un Comité consultatif permanent auprès du Ministre, par des consultations entre l'équipe de planification et les groupements d'intérêt, ainsi que par des audiences publiques, des bulletins et tout autre moyen de communication avec le grand public jugé approprié.

Une des caractéristiques essentielles du SPIR, c'est qu'il inclut des procédures et des responsabilités bien définies concernant la mise en œuvre du plan, son examen régulier et sa révision, au besoin. (Le système des examens annuels et d'autres grands examens en est encore à ses débuts et sera probablement affiné avec le temps.) L'importance critique de ces éléments dans un système d'aménagement du territoire est ainsi reconnue dans le SPIR. Or, c'est loin d'être toujours le cas.

Les premières difficultés auxquelles on a eu à faire face pour rendre le SPIR vraiment efficace semblent avoir été surmontées. Quoi qu'il en soit, ces difficultés n'étaient pas attribuables à la conception du système, qui englobe la plupart des éléments essentiels d'un système rationnel d'aménagement du territoire :

- une approche systématique mais souple;
- la participation active de tous les principaux « acteurs » à tous les niveaux;
- des voies hiérarchiques bien définies (mais peut-être un peu complexes) depuis le niveau politique jusqu'au niveau de travail, pour assurer l'orientation politique, la coordination et la prise de décision;
- des mécanismes permettant l'intervention du public à toutes les étapes;
- la participation du personnel local à l'établissement du plan, ce qui assure sa sensibilisation aux réalités de la mise en œuvre.

4.3 Terres agricoles

Qu'entend-on par « perte » de terres agricoles?

Dans l'ensemble très étendu d'écrits sur le sujet de l'aménagement du territoire au Canada, le thème qui revient le plus souvent depuis au moins une trentaine d'années est celui de la « perte » de terres agricoles.

À partir des recherches effectuées dans les années 1950 par Crerar (sur le rétrécissement des terres agricoles aux abords des zones urbaines dans tout le Canada) [réf. 30], par Krueger (sur le resserrement de la zone de production fruitière du Niagara) [réf. 37] et par d'autres, jusqu'aux plus récentes publications de Statistique Canada et de la Direction générale des terres, les chiffres n'ont jamais cessé d'être publiés.

Les faits sont clairs et inattaquables :

- Seule une proportion minuscule de la vaste superficie du Canada comprend des terres agricoles à fort rendement.
- C'est sur ces étendues — principalement les Terres-basses de la vallée du Saint-Laurent, le sud-ouest de l'Ontario et le Lower Mainland de la Colombie-Britannique — que les plus grandes villes du Canada ont été construites et continuent à se développer.
- La quantité de terres de premier choix en culture ne cesse de diminuer.

Ce qui n'est pas toujours aussi net, toutefois, c'est comment exactement envisager ces faits et interpréter les chiffres. Les terres « perdues » incluent-elles des terres qui ont été un jour en culture et qui ne le sont plus aujourd'hui? À l'autre extrémité, s'agit-il uniquement d'anciennes terres agricoles qui ont maintenant été revêtues de bâtiments ou de routes?

Dans le premier cas, le terme s'appliquerait alors à des terres impropres à la culture dès le départ et à des terres qui peuvent encore être cultivées si les circonstances s'y prêtaient.

Dans le deuxième cas, la proportion du total des terres encore disponibles serait alors relativement petite (on a pu calculer que la plus grande progression prévisible du développement urbain dans le sud de l'Ontario, incluant des services connexes comme les routes et les aéroports, ne serait pas physiquement susceptible d'atteindre 10 % des terres fertiles de la région).

Quelle que soit l'interprétation que nous retenions parmi les deux exposées ci-dessus ou parmi plusieurs autres encore qui ont été proposées, l'importance des « pertes » de terres n'est pas évidente. Les économistes font valoir les excédents alimentaires et la modicité des prix pour le producteur, et demandent pourquoi nous devrions nous inquiéter de conserver les terres agricoles en production. Les « conservationnistes » avancent qu'une terre une fois bâtie est perdue à jamais du point de vue de l'agriculture, qu'elle n'est pas plus productive, que les sources nationales d'aliments, notamment les cultures spéciales, devraient être sauvegardées, que les exploitations agricoles ne sont pas uniquement une unité de production mais la pierre angulaire d'un mode de vie, etc.

Notre analyse ne vise en aucune façon à minimiser la cause de la conservation des terres agricoles mais a pour but de fournir brièvement la toile de fond nécessaire à la compréhension des essais de certaines provinces pour atteindre cet objectif.

Certains n'hésiteraient pas à affirmer que les mesures spéciales prises pour « bloquer » l'utilisation d'une catégorie particulière de terres prennent le contrepied de ce qu'est l'*aménagement* du territoire. Qu'ils aient raison ou non, aucune étude de l'aménagement du territoire au Canada ne peut se permettre d'ignorer ce point de vue.

Mesures de protection des terres agricoles provinciales

La première intervention d'un gouvernement provincial pour protéger les terres agricoles a été faite en réaction à la rapide conversion des terres agricoles à d'autres destinations dans les deux principales régions agricoles de la Colombie-Britannique. La vallée inférieure du Fraser, avec ses fermes et ses exploitations laitières, aussi bien que la vallée de l'Okanagan, avec ses vergers et ses vignobles, recouvrent des secteurs relativement petits, et aux deux endroits les terres agricoles se trouvaient gravement menacées par l'expansion suburbaine.

La réaction du gouvernement en 1972 fut de décréter un blocage à tout aménagement sur des terres agricoles, mesure qui fut suivie par la création d'une commission des terres (qui devait devenir la Commission des terres agricoles) investie du pouvoir légal d'établir des réserves de terres agricoles (RTA), en fonction d'un ensemble de critères définis dans la loi. Les terres d'une RTA ne peuvent, en règle générale, être loties ou utilisées à des fins non agricoles, mais elles peuvent être retirées de la RTA soit par la Commission, soit sur appel au Comité de l'environnement et de l'aménagement du territoire du Cabinet.

Le Québec a pris des mesures analogues aux endroits où une superficie très limitée de terres à fort rendement (des catégories I et II, et certaines terres de la catégorie III) est soumise à de fortes pressions de conversion. En 1978, le Parlement provincial adopta la Loi sur le zonage agricole, qui interdit l'utilisation non agricole des terres désignées arables sous le régime de la Loi, dont l'exécution est confiée à la Commission de protection du territoire agricole.

Au Québec, toutefois, les municipalités touchées sont consultées, et l'on tient des audiences avant de désigner les terres. En règle générale, on prévoit l'exclusion d'une superficie suffisante pour permettre amplement l'expansion urbaine. Enfin, on a recours à des mesures fiscales tant pour dorer la pilule de la désignation à l'intention des agriculteurs que pour rendre moins attrayant tout changement de désignation. Par conséquent, ces mesures ont été moins controversées au Québec qu'elles ne l'ont été en Colombie-Britannique.

Bien que ce soient là les deux seules provinces à imposer un réel blocage, d'autres ont adopté des mesures spéciales pour protéger les terres agricoles.

L'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, limite les droits de propriété des terres des non-résidents et a établi la Land Development Corporation (LDC), qui a pour mandat d'acheter les terres sur le marché dans le cadre de son Plan global d'aménagement, soit pour les revendre à des agriculteurs soit pour les conserver comme pâturages, forêts, habitats de la faune ou lieux de loisirs. Toutefois, les activités de la LDC ont été considérablement réduites au cours des dix dernières années.

L'Ontario a adopté des lignes directrices sur les terres agricoles, dont le gouvernement s'inspire pour approuver les plans d'aménagement municipaux et les demandes de lotissement; par exemple, il a considérablement réduit l'étendue du secteur de cultures fruitières que la municipalité régionale de Niagara voulait désigner comme secteur d'aménagement urbain dans son plan officiel. À l'heure actuelle, on est en train de transformer les lignes directrices en un énoncé de politique officiel, que les municipalités seront tenues de respecter aux termes de la Loi sur l'aménagement du territoire.

L'enjeu de la protection des terres agricoles

Quel que soit le point de vue que l'on peut avoir sur l'opportunité de protéger les terres agricoles du Canada en tant que ressources naturelles , il serait dangereusement simpliste de croire qu'il suffit, pour régler la question, de construire une sorte de mur de Berlin légal tout alentour. Le problème du zonage agricole, qu'il se situe à l'échelon provincial ou local, est en réalité extrêmement complexe et soulève un certain nombre de questions difficiles.

Par exemple, est-il réaliste (abstraction faite de la question de l'équité) d'exiger que les terres ne soient utilisées qu'à des fins agricoles même lorsque l'agriculture n'est plus profitable?

Mais s'il n'y a pas d'autres marchés pour ces terres, quelle solution reste-t-il?

En revanche, lorsque la valeur marchande des terres est supérieure sur le marché de la construction à celui de l'agriculture, est-il réaliste sur le plan politique (abstraction faite encore une fois de la question de l'équité) de croire qu'on puisse les réserver indéfiniment à l'agriculture? (Les faits donnent fortement à penser que la réponse est négative.)

Que dire de l'argument voulant que sur le plan économique il soit plus sensé d'investir pour améliorer la productivité des terres à faible rendement que d'exclure des terres à fort rendement situées à la limite du marché urbain de l'immobilier?

S'est-on interrogé au sujet de l'effet d'« ombre urbaine » sur la valeur des terres et sur la réalité économique de l'agriculture, oublié le plus souvent dans les débats mais qui pourrait faire peser une menace beaucoup plus grave sur l'agriculture que l'expansion urbaine comme telle?

On ne peut tirer que quelques conclusions nettes de la grande diversité des arguments et des expériences se rapportant à la question des terres agricoles :

- Quels que soient les avantages du zonage agricole comme moyen de conservation de cette ressource, il est indubitable que cette mesure est importante pour faire en sorte que l'expansion urbaine se fasse de façon ordonnée, économique, et soit planifiée correctement (services inclus).
- L'efficacité des mesures légales pour protéger les terres agricoles est grandement améliorée par des mesures fiscales.

  En Grande-Bretagne, par exemple, les terres désignées dans les plans d'aménagement municipaux en tant que terres agricoles sont imposées en conséquence, de sorte que le propriétaire ne voit pas d'avantages financiers à demander un rezonage avant que les terres en question ne soient prêtes à être aménagées en vertu du plan municipal. (Les possibilités offertes par la politique fiscale en tant qu'instrument d'aménagement du territoire au Canada, que mettait en évidence Thomas Adams en 1917, méritent beaucoup plus d'attention qu'on ne leur en a accordée jusqu'à présent.)
- La question des terres agricoles, si elle peut être réglée, ne le sera que dans le cadre d'une politique globale d'aménagement et de conservation du territoire qui tienne vraiment compte des questions fondamentales d'ordre social, économique et environnemental, qui lui sont rattachées.

4.4 Cas spéciaux

L'aménagement du territoire ne se fait pas toujours dans un cadre statutaire et administratif normalisé comme celui de la législation habilitante de l'aménagement municipal ou des procédures de gestion des terres domaniales.

De temps à autre, en raison de circonstances particulières, il faut mener à bien un projet spécial en marge du système institutionnel habituel, et quelquefois une loi spéciale s'impose. À vrai dire, on a assisté à un très grand nombre de cas de ce genre au Canada au cours des quelque 40 dernières années, depuis le programme de réinstallation des habitants des petits villages isolés de Terre-Neuve et la création de la voie maritime du Saint-Laurent jusqu'au projet du Columbia et à la nouvelle ville Kitimat d'Alcan en Colombie-Britannique.

Du fait que chacune de ces opérations a été entreprise pour des raisons particulières et dans des buts bien précis, l'étude de leurs objectifs et de leurs incidences sur le plan social, économique et environnemental présente souvent un intérêt hors du commun. Nous avons choisi trois exemples à examiner brièvement : le Plan d'aménagement régional de Mactaquac, l'Étude Haldimand-Norfolk et le Plan de l'escarpement du Niagara.

Le Plan d'aménagement régional de Mactaquac

L'importance particulière de Mactaquac a trait au fait que ce projet associe l'aménagement du territoire et le développement économique. Il s'agit, en un certain sens, d'un essai de développement durable avant même que le terme ne soit inventé.

Le Plan d'aménagement régional de Mactaquac (PARM) a pour origine la décision de 1964 de construire un barrage d'hydro-électricité sur la rivière Saint-Jean à quelque 25 km en amont de Fredericton, au Nouveau-Brunswick [réf. 33]. Le nouveau lac créé au-dessus du barrage, de 90 km de long et d'un kilomètre de large, supposait le déplacement de 300 familles, de la ligne de chemin de fer du CN, de la Transcanadienne et de diverses autres routes, ainsi que de ponts et d'autres installations. Le barrage lui-même allait créer un obstacle à la migration du saumon.

Il importe de signaler à l'honneur des intéressés (et de la Conférence sur les ressources et notre avenir qui a eu lieu quelques années plus tôt), que la nécessité de régler ces problèmes et d'autres encore a été considérée comme l'occasion de venir en aide à une région appauvrie. Une grande partie des terres de la vallée supérieure de la Saint-Jean étaient trop pauvres pour faire vivre les établissements de petites propriétés fondées par les loyalistes arrivés sur place au XVIII^{e} siècle. Au milieu du XX^{e} siècle, une bonne partie de ces terres avaient été abandonnées ou appartenaient à des propriétaires absents. Les autres étaient exploitées par une population dont le revenu par habitant était de moitié inférieur à la moyenne canadienne.

Sous l'égide de l'Administration de la remise en valeur et de l'aménagement agricole (ARDA), on a entrepris une étude fédérale-provinciale de la région. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick constitua la Société d'aménagement régional comme instrument de mise en

application du plan qui en résulta, une fois encore grâce à un apport financier substantiel du gouvernement fédéral.

Le PARM permit, entre autres, le regroupement des familles, des entreprises, des institutions et des industries déplacées dans la nouvelle ville de Nackawick (dont les plans d'urbanisme avaient été préparés par la SCHL), ainsi que l'établissement d'un nouveau parc provincial, assorti d'une grande attraction touristique, King's Landing, créée par l'assemblage des bâtiments historiques des terres inondées. Le PARM prévoyait également la reconstruction des routes, des lignes de chemin de fer ainsi que des autres ouvrages et installations aux endroits propices.

Le fait le plus important à signaler, toutefois, c'est que ces améliorations d'infrastructure servirent d'instruments au mieux-être social et économique de la région et furent délibérément harmonisées aux programmes de développement économique.

Parmi les plus importants de ces programmes, l'un avait pour but de lever les obstacles à l'utilisation bien gérée et productive des ressources forestières qui s'étaient constituées par suite du morcellement des terres forestières et de l'absence des propriétaires fonciers. Le programme prévoyait des installations communes à l'intention des petits exploitants forestiers et encourageait la construction d'une usine de pâtes et papiers. Ces dispositions furent incluses dans le plan d'aménagement, compte tenu de mesures de sauvegarde de l'environnement, contribuant ainsi à la stabilité économique de la nouvelle ville.

L'Étude Haldimand-Norfolk

L'Étude Haldimand-Norfolk (EHN) faisait également suite à l'annonce d'un grand projet de mise en valeur dans un secteur rural, en l'occurrence la décision de 1969 prise par la Steel Company of Canada (Stelco) de construire une grande aciérie sur la rive du lac Érié, au sud-ouest de Hamilton, en Ontario. Une nouvelle centrale à charbon d'Hydro Ontario était déjà en construction dans les environs, et une raffinerie de pétrole devait bientôt suivre.

Ces nouveaux événements se déroulaient tous dans un coin plutôt tranquille de la région rurale du sud de l'Ontario, qui jusque-là était demeurée dans une large mesure à l'abri du développement industriel et urbain. Le comté de Haldimand était une région agricole depuis longtemps établie, peuplée à l'origine par les loyalistes de l'Empire uni. Le comté de Norfolk, à l'ouest, était prospère grâce à la culture du tabac. Le village de Port Dover, situé presque à la limite des deux comtés, était le siège d'une industrie de la pêche d'envergure.

L'EHN, menée par un petit groupe d'étude spécialement constitué par le ministre des Affaires municipales, ne tarda pas à mettre en évidence deux problèmes fondamentaux : comment accueillir un afflux massif (par rapport à la population existante) de métallurgistes accompagnés de leurs familles (l'emploi dans les deux autres usines industrielles était restreint), et comment faire face aux incidences environnementales tant des opérations industrielles elles-mêmes que de la rapide croissance de la population.

Les risques possibles pour l'environnement semblaient considérables. Les émissions atmosphériques des trois usines pouvaient mettre en danger et la vie humaine et les cultures; le renvoi dans le lac peu profond d'effluents d'eau chaude et d'égout pouvait être nuisible pour les pêches; des villages historiques, des secteurs importants du point de vue de l'environnement (dont des terrains boisés où poussaient des espèces d'arbres uniques au Canada) et de pittoresques vallées de ruisseaux pouvaient être menacées par une urbanisation non réglementée, susceptible également de compromettre l'avenir de l'agriculture en faisant grimper la valeur des propriétés foncières.

Les effets immédiats des opérations industrielles sur l'environnement furent examinés par un comité technique mixte créé par le gouvernement provincial et les entreprises industrielles; le rôle de l'EHN était d'étudier les interactions plus vastes entre l'industrie, la population et l'environnement.

À cette fin, le directeur de l'Étude commanda une « évaluation environnementale » détaillée d'un secteur de 5 000 km carrés situé au centre de la propriété de Stelco. Les deux volumes de l'ouvrage [réf. 26] portaient sur l'histoire de la colonisation, la géologie et la géomorphologie, l'atmosphère et la climatologie, l'écologie historique, les ressources hydriques et la qualité de l'eau, les sols, l'aménagement forestier et agricole, les pêches, la faune et la qualité des paysages.

L'Évaluation environnementale d'Haldimand-Norfolk est sans doute l'examen le plus complet qui ait été effectué au Canada jusqu'à cette date comme fondement de l'aménagement du territoire, et dans une très large mesure, elle fut déterminante dans les recommandations présentées par l'EHN concernant l'emplacement du site urbain et industriel à développer, l'aménagement agricole, la conservation, et la protection des ressources historiques, esthétiques et récréatives [réf. 34].

Mais ce qui suivit ne répondit pas à l'attente, puisque le développement massif prévu ne se produisit jamais. Malgré tout, l'Évaluation environnementale et les recommandations d'aménagement du territoire inspirèrent aussi bien des ministères provinciaux comme les Richesses naturelles, l'Environnement, l'Agriculture et l'Alimentation, et les Transports, que la nouvelle municipalité régionale de Haldimand-Norfolk (autre produit de l'EHN) dans l'établissement de leur schéma d'aménagement.

Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara

Ce ne fut pas un grand projet spectaculaire comme la construction d'un barrage ou d'une aciérie qui fut à l'origine du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. Il était plutôt l'aboutissement d'une série de conflits concernant la destination des terres qui ne faisaient que se renforcer les uns les autres. Étant donné la nature et l'emplacement de l'escarpement, ces conflits étaient (et demeurent) inévitables. Pour reprendre les mots de Cullingworth :

> Les caractéristiques mêmes qui font de l'escarpement du Niagara un élément exceptionnel du patrimoine de l'Ontario représentent en même temps un cauchemar du point de vue de l'aménagement. Il s'agit d'un paysage naturel unique en son genre qui s'étend sur quelque 450 milles (700 km) depuis Queenston Heights sur la Niagara jusqu'à Tobermory à l'extrémité nord de la péninsule Bruce... La région est tout à la fois un trésor à sauvegarder et une ressource à exploiter. Cette antinomie qui existe entre la conservation et l'exploitation résume bien le dilemme que représente l'aménagement de l'escarpement [réf. 3, p. 313].

L'escarpement possède une valeur esthétique, scientifique et récréative inouïe. On y trouve, entre autres, le sentier pédestre Bruce, une flore et une faune variées, dont des espèces rares et menacées d'extinction, et probablement les panoramas les plus spectaculaires du sud de l'Ontario. La région abrite également des vergers et des vignobles, ainsi que des minéraux divers. Par surcroît, elle longe la bordure occidentale du Golden Horseshoe, ouvrant ainsi de tentantes perspectives aux promoteurs.

Comme le disait Cullingworth, «il est impossible de concilier la diversité des revendications dont ces terres font l'objet. On ne peut trouver de milieu qui se prête davantage à une politique du compromis» [réf. 3, p. 314].

Le chemin tortueux qu'ont pris les événements pour finalement aboutir au Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara a son point de départ dans les préoccupations de plus en plus vives du public devant l'érosion de qualité esthétique et récréative de l'escarpement, qui incitèrent le gouvernement de l'Ontario à entreprendre une étude détaillée en 1967. Le rapport qui en résulta [réf. 42] aboutit à la création d'un groupe de travail de fonctionnaires provinciaux chargé de conseiller le gouvernement sur la façon de mettre en œuvre les recommandations dudit rapport [réf. 43].

Le résultat fut une loi spéciale, la Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara, adoptée en 1973. Aux termes de celle-ci, était créée une Commission de l'escarpement du Niagara, responsable de l'établissement d'un plan d'aménagement global de l'escarpement.

Le projet de plan de la Commission fut publié en 1979. Il s'ensuivit plus de deux ans d'audiences publiques, comme le prévoyait la loi. Souvent envenimés, les débats des audiences mirent clairement en lumière les intérêts et les valeurs contradictoires des excursionnistes, des exploitants de carrière, des botanistes, des propriétaires fonciers et de bien d'autres parties, dont les conseils municipaux. La Commission présenta son plan révisé en 1983. Après de nouvelles audiences et controverses, le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara reçut enfin l'approbation du Cabinet et entra en vigueur en 1984, 17 ans après la mise en branle du processus.

Comme on peut s'en douter, les opinions au sujet du plan vont de la conviction de sa totale inaptitude à protéger un bien provincial irremplaçable à la croyance tout aussi inébranlable qu'il s'agit d'une ingérence intolérable dans les droits de propriété privée.

Un de ses aspects les plus controversés, et que seule la Loi de l'escarpement rendait possible, est la façon dont le plan, qui a préséance sur les plans d'aménagement municipaux, est appliqué aux terres privées.

Plutôt que d'avoir recours au zonage traditionnel, la loi autorise et le plan utilise une procédure par laquelle chaque proposition de mise en valeur ou de changement de la destination des terres visées par le plan est évaluée individuellement, approuvée telle quelle ou avec modification, ou encore rejetée, en fonction des principes établis dans le plan. Les décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant une commission relevant du ministre des Affaires municipales.

Pour les uns, ce système offre une certaine marge de manœuvre et des pouvoirs discrétionnaires essentiels à la situation particulière de l'escarpement, tandis que pour d'autres il permet l'exercice d'une autorité arbitraire inacceptable de la part des bureaucrates.

Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara est un exemple classique, peut-être même unique, d'utilisation délibérée de l'aménagement du territoire au profit pratiquement exclusif de la protection des valeurs environnementales et non économiques contre une variété de pressions d'ordre économique et autres. Si la longue lutte ayant mené à l'adoption du Plan d'aménagement de l'escarpement illustre bien les problèmes qu'un plan de ce genre entraîne, elle montre également qu'avec de la patience, de l'opiniâtreté et de la volonté politique, on peut y arriver.

En revanche, l'histoire du Plan d'aménagement de l'escarpement est un témoignage vivant de la difficulté qu'il y a à équilibrer «les droits privés» et «l'intérêt public». Certains n'hésiteraient sans doute pas à affirmer que ce dernier a souffert de la complexité excessive et de la longueur du processus entamé au nom des premiers. On avance même que sur le plan purement financier il aurait été moins coûteux pour le gouvernement provincial de faire l'acquisition de l'ensemble de l'escarpement à sa valeur marchande de 1967 plutôt que de choisir la ligne de conduite adoptée, ce qui aurait abouti à des résultats beaucoup plus satisfaisants.

Conclusion

Dans chacun des trois cas que nous avons décrits, on a pu constater la présence de conditions spéciales ainsi qu'un ensemble de problèmes spéciaux et pressants à régler. Il fallait donc adopter des dispositions d'aménagement particulières adaptées à chaque cas d'espèce, en dehors du cadre administratif courant. C'est ainsi qu'on a pu aboutir à des résultats impensables autrement. Ces remarques s'appliquent également à l'Étude du bassin de la rivière Saint-Jean, au Programme de gestion de l'estuaire du Fraser et la New Jersey Pinelands Commission, qui sont décrits plus loin dans notre ouvrage, ainsi qu'à un grand nombre d'autres cas au Canada. On peut donc en conclure que les meilleures perspectives d'aménagement rationnel et fructueux du territoire se présentent lorsqu'un organisme spécialement constitué à cette fin jouit de la responsabilité globale de l'aménagement d'un secteur particulier, y compris le mandat et la capacité de coordonner les travaux de divers organismes à tous les paliers de gouvernement — mais sans nécessairement être investi de pouvoirs légaux particuliers.

Il ne serait pas réaliste d'espérer que cette approche devienne la norme en matière d'aménagement du territoire dans tout le Canada. Elle suppose souvent une loi particulière et toujours des fonds spéciaux, une direction efficace et une volonté générale — sans compter la capacité — de travailler de concert pour atteindre des objectifs communs. Cette approche représente sans

aucun doute un fardeau supplémentaire pour les fonctionnaires déjà surchargés. D'ailleurs, bien souvent, rien ne justifie la prise de mesures extraordinaires. Au total, toutefois, cette méthode des cas d'espèce confiés à un organisme spécial pourrait être mise à profit, même sélectivement, certainement plus souvent qu'on ne l'a fait jusqu'à présent.

4.5 L'aménagement du territoire au nord du 60e parallèle

Jusque dans les années 1970, presque toutes les terres des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon appartenaient à l'État et étaient gérées au moyen d'un système de permis d'utilisation, de licences et de baux, par un ministère du gouvernement fédéral, soit le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN).

La situation n'a pas beaucoup changé, dans l'ensemble, mais d'autres ministères fédéraux, notamment Environnement Canada et Pêches et Océans, participent maintenant régulièrement à la prise de décision. La compétence relative aux ressources renouvelables a été dévolue aux gouvernements territoriaux, et il en sera de même pour l'exploitation sur terre du pétrole et du gaz. La destination et l'utilisation des eaux sont réglementées par des conseils de l'eau territoriaux.

Les négociations issues des revendications territoriales des autochtones ont abouti à un règlement, qui a donné aux Inuvialuit de l'ouest de l'Arctique le droit de propriété à des étendues considérables de terres ainsi que des droits tout aussi importants dans le domaine de la protection des terres, des ressources et de l'environnement. Des accords de principe avec le Conseil des Indiens du Yukon et avec les Dénés et les Métis de la vallée du Mackenzie ont été signés en 1988.

La Politique sur la planification de l'utilisation des terres du Nord

Au milieu des années 1970, le besoin de disposer d'un système efficace d'aménagement des terres des Territoires devint manifeste [réf. 41]. Avant la fin de la décennie, le MAIN se convainquit qu'il fallait prendre des mesures. Cette conviction provenait notamment de la publication du rapport Berger [réf. 16], de l'exploitation pétrolière dans la mer de Beaufort, des rapports rendus publics par les commissions d'évaluation environnementale et par diverses études spéciales, par la perspective de l'instauration d'un nouveau régime foncier découlant des pouvoirs dévolus aux gouvernements territoriaux et par le règlement de revendications territoriales. Le Cabinet fédéral approuva une Politique de planification de l'utilisation des terres du Nord (PUTN) en 1981.

La proposition initiale portait essentiellement sur un système centralisé de prise de décision bureaucratique ne laissant qu'un rôle mineur aux gouvernements territoriaux et aux peuples autochtones. Dans les T. N.-O., l'arrangement fut considérablement modifié à l'occasion de négociations subséquentes, et en 1983, le MAIN acceptait un système d'aménagement du territoire dominé par une Commission territoriale de planification de l'utilisation des terres comprenant un membre de chacun des quatre organismes autochtones, ainsi que de deux membres du gouvernement fédéral et deux du gouvernement territorial. L'accord de 1983 contenait également plusieurs dispositions destinées à faire en sorte que l'aménagement du territoire puisse bénéficier de la participation à part entière des habitants du Nord, des autochtones en particulier, et que les intérêts de ces derniers se voient accorder la priorité [réf. 32].

Une fois que le programme d'aménagement du territoire eut démarré dans les régions du détroit de Lancaster, de la mer de Beaufort et du delta du Mackenzie, son administration fut en grande partie déléguée à des « sous-commissions » régionales, formées principalement d'Inuit dans le premier cas et d'Inuvialuit et de Dénés dans le deuxième, ce qui était un arrangement singulièrement différent de celui proposé à l'origine, aux termes duquel devaient dominer les fonctionnaires d'Ottawa. La Commission de planification de l'utilisation des terres des T. N.-O., dont les bureaux se trouvaient à Yellowknife, a maintenant été abolie en faveur de trois commissions régionales dont l'aire de compétence correspond aux régions faisant l'objet de revendications territoriales. Au Yukon, où il fallut attendre jusqu'en 1987 pour en arriver à un accord, le nouveau système fut régional dès le début.

Stratégies de conservation et de développement durable

Alors que la politique PUTN franchissait les étapes de la conception, de la promulgation et de la négociation pour enfin entrer en vigueur, un autre processus, distinct mais connexe, se déroulait simultanément. Les ministères de l'État, les organismes scientifiques et universitaires, et d'autres parties encore ont présenté une pléthore de propositions portant sur divers aspects de la conservation dans le Nord. Mais l'idée d'une *stratégie* globale de conservation du Nord est née dans le sillage de la *Stratégie mondiale de la conservation*, publiée en 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature [réf. 35].

En 1983, le ministre du MAIN constitua le Groupe de travail sur la conservation de l'environnement du Nord qui, l'année suivante, présenta deux recommandations fondamentales :

> l'adoption d'un processus intégré de gestion des ressources naturelles — terres, eaux douces et zones maritimes — fondé sur l'harmonisation délibérée des diverses utilisations et valeurs,

et la création immédiate

> d'un réseau étendu de zones protégées... selon un ensemble prédéterminé de critères [réf. 51, p. 38].

On s'emploie actuellement à donner suite aux deux recommandations. Les deux gouvernements territoriaux ont entrepris d'élaborer des stratégies de conservation pour l'ensemble de leur territoire respectif, tandis que le ministère des Pêches et des Océans élabore la Stratégie de conservation du milieu marin de l'Arctique. Des travaux sont en cours sous l'égide fédérale-territoriale en vue de délimiter le réseau d'aires protégées. D'ailleurs, la Conférence circumpolaire inuit, représentant les Inuit du Canada, de l'Alaska et du Groenland, est en train de mettre au point la Stratégie inuit régionale de conservation.

Le développement durable est le thème clé du Programme d'élaboration de la stratégie de conservation de l'environnement du Nord. Si le terme est nouveau dans le Nord canadien, l'idée ne l'est pas. Malgré les installations de forage, les pipelines et les omniprésentes lignes de sondage sismiques, l'économie traditionnelle des peuples autochtones, fondée sur les ressources renouvelables, n'a rien perdu de sa vitalité.

Pour bien des habitants du Nord, la chasse, la pêche et le piégeage ne sont pas uniquement des moyens de survie mais un mode de vie. Dans l'esprit des autochtones, le territoire n'est pas uniquement l'endroit où le hasard les a fait naître, ou une source de revenus, et encore moins un bien commercialisable. Il est intimement lié à leur histoire, à leur culture, à leurs croyances, voire à la préservation de leur identité en tant que sociétés distinctes : il fait partie de la prise de conscience de soi.

Il s'ensuit que les notions d'« utilisation des terres », de « travail pour gagner sa vie » et de « mode de vie », fort différentes pour la plupart des habitants du Sud, se confondent en une même idée chez de nombreux septentrionaux.

Quoi qu'il en soit, les peuples autochtones du Nord refusent d'être privés des avantages qui découlent de la participation aux entreprises capitalistes visant à exploiter les ressources non renouvelables de leur terre natale. Ainsi, le « développement durable » est un terme qui résume bien le principal enjeu culturel, économique et environnemental du Nord.

Le Plan régional d'utilisation des terres du détroit de Lancaster

Voici des données générales concernant le premier des plans établis en application de la Politique sur la PUTN, le Plan régional d'utilisation des terres du détroit de Lancaster. (L'autre, qui en est encore à l'étape du document de travail, s'applique à la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort.)

Le détroit de Lancaster sépare les îles de Baffin et de Devon. La région d'aménagement inclut tout le territoire compris par les agglomérations de Clyde River, Pond Inlet, Nanisivik, Arctic Bay, Resolute Bay et Grise Fiord, soit 1,5 million de kilomètres carrés au total. La région est un élément important des enjeux de l'aménagement du territoire nordique. D'une beauté inégalée, les côtes et les eaux du détroit abritent une faune abondante, notamment des oiseaux et des mammifères marins, de sorte qu'elles revêtent une importance toute particulière pour les chasseurs inuit et pour les biologistes. Or, l'exploitation pétrolière et minière est déjà en cours dans la région, et le détroit lui-même fait partie du passage du Nord-Ouest ainsi que du parcours des pétroliers en provenance des gisements pétrolifères et gazifères.

Une commission fédérale d'évaluation environnementale signalait déjà en 1979 qu'en raison de l'écologie particulière de la région, les diverses propositions de mise en valeur ne pouvaient être évaluées individuellement de façon appropriée [réf. 38], et une étude subséquente du MAIN portant expressément sur la région du détroit [réf. 21] établit les bases de l'aménagement du territoire. (Le « territoire », dans le contexte nordique, inclut la mer et les glaciers marins, qui sont une extension des terres du point de vue des Inuit, même si les capitaines des pétroliers et des navires de la Garde côtière ne sont pas d'accord. Cette dimension fait l'originalité de l'aménagement du territoire dans le Nord.)

La Commission de planification régionale de l'utilisation des terres du détroit de Lancaster a publié la première ébauche du plan à la fin de 1987 et la deuxième ébauche en septembre 1988 [réf. 39]. Les observations qui suivent se rapportent à la deuxième ébauche.

Comme on peut s'y attendre, ce plan d'aménagement est passablement différent de ce qu'on peut trouver dans le Sud. D'une part, il ne se limite pas à « l'aménagement du territoire » au sens où cette activité peut être traduite par une mosaïque de couleurs sur une carte. Il s'intéresse tout autant aux modalités d'exécution des activités qu'aux lieux eux-mêmes.

Par exemple, l'un des objectifs du plan consiste à « maximaliser les avantages des exploitations minières pour les collectivités en veillant à ce qu'il soit établi de manière à ce que les activités d'exploration et de production élargissent au maximum les perspectives économiques. » D'autre part, « ... il conviendrait que les projets de mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables de la région soient entrepris par étape, soumis à des contrôles environnementaux rigoureux et conçus de façon à offrir à la région un maximum d'avantages... »

Malgré tout, et il ne faut guère s'en étonner étant donné les conditions que nous avons décrites, la première caractéristique du plan est que la conservation des ressources renouvelables en particulier mais non exclusivement, demeure l'objectif principal. Il est stipulé expressément dans le plan que « la conservation, ou

l'utilisation rationnelle de toutes les ressources, tant renouvelables que non renouvelables, est le principe fondamental du plan car l'avenir même de la région repose sur son application.» Le premier principe se rapportant à «l'aménagement des ressources renouvelables» est le suivant : « Toutes les utilisations foncières doivent être menées de manière à ne nuire en rien aux activités locales d'exploitation traditionnelle.»

Pour atteindre ces objectifs, d'après le plan, il faut améliorer la communication entre les utilisateurs du territoire et les collectivités. Avec l'aide de ces dernières, on a précisé quelles étaient les ressources renouvelables à protéger afin d'en tenir compte dans le plan d'aménagement. On a dressé à cette fin une carte des «aires d'importance» qui délimite les principaux secteurs d'utilisation, que ce soit par les collectivités ou par la faune. Il s'agit de la première étape d'un processus visant à déplacer les activités de mise en valeur vers des secteurs moins sensibles ou à les reporter dans le temps, si cette mesure est jugée appropriée. L'information réunie peut également avoir une influence sur les conditions assorties à tous les permis d'utilisation des terres.

Il reste que le plan accepte les industries axées sur les ressources non renouvelables et les autres activités économiques non traditionnelles, sous réserve toutefois qu'elles en respectent les principes et les objectifs. C'est pourquoi on pourrait le qualifier aussi bien de plan de développement durable que de plan d'aménagement du territoire.

Le Plan régional d'utilisation des terres du détroit de Lancaster devra franchir encore de nombreuses étapes avant d'obtenir l'approbation du Cabinet fédéral et du Conseil exécutif territorial, de sorte qu'il est encore beaucoup trop tôt pour dire quelle en sera la forme finale. Il reste encore bien des points d'interrogation quant à ses modalités d'application et à son aptitude, sur le plan pratique, à orienter le développement futur de la région.

Quoi qu'il en soit, ce plan est le premier essai sérieux en vue d'harmoniser en un tout cohérent les éléments jusque-là considérés comme distincts que sont l'aménagement du territoire, le développement économique et la conservation. Quelles que soient les lacunes du plan d'aménagement du détroit de Lancaster, et quels que soient les résultats auxquels il aboutira, il demeurera un modèle important pour l'aménagement du territoire dans l'ensemble du Canada. Inspirée par la conception des autochtones, pour qui il n'y a pas de ligne de démarcation bien marquée entre le territoire, l'environnement et les espèces vivantes, ou entre l'aménagement, l'économie et le mode de vie, la Commission du détroit de Lancaster a fait appel à un système d'aménagement du territoire susceptible d'exprimer le concept plutôt flou du développement durable en des termes concrets et cohérents.

4.6 Gestion des eaux et aménagement connexe

Sur son cours, une rivière ou un fleuve peut produire de l'électricité, transporter des billes jusqu'à des usines, offrir des activités de loisirs, irriguer des terres agricoles, alimenter en eau des villes et des entreprises, servir à la navigation fluviale, se prêter à la pêche commerciale et assurer aux collectivités indiennes des moyens d'existence, etc. Le cours d'eau peut aussi, et c'est le plus souvent le cas, recevoir des déchets industriels, des eaux d'égout municipal et des écoulements agricoles contaminés par des pesticides.

Si le cours d'eau traverse une province (ou des provinces), son utilisation ressortit alors à cette province, à l'exception de la navigation et de la pêche qui sont de compétence fédérale. Les mêmes pouvoirs légaux ne s'appliquent pas à ses eaux et à son lit. Ses rives peuvent être assujetties à la réglementation provinciale, ou municipale, ou à celle d'une commission des ports ou d'une autre autorité particulière. Il peut même relever d'une administration internationale.

C'est ce qui explique que la planification et la gestion de l'utilisation des terres riveraines, de l'utilisation de l'eau et de la qualité de l'eau, éléments foncièrement indissociables, peuvent être d'une extraordinaire complexité, en particulier quand la conservation de la nature est promue au rang d'objectif et devient une dimension essentielle, celle de la gestion de l'environnement, d'un plan d'ensemble.

La gestion des eaux dans les provinces

À l'échelon provincial, les modalités de gestion des eaux varient considérablement d'un bout à l'autre du pays. Le plus souvent, la qualité des eaux est du ressort d'un seul ministère de la province tandis que la répartition de l'utilisation, dans certains cas au moyen d'un système de licences, est la responsabilité d'un autre. L'utilisation des terres, pour sa part, est régie par une municipalité ou par le ministère qui administre les terres domaniales. Autrement dit, l'eau est traitée essentiellement comme une ressource à sauvegarder et à utiliser, mais sans qu'il soit tenu compte de l'utilisation des terres adjacentes.

Les principales exceptions sont l'Alberta, la Saskatchewan et l'Ontario. Les deux provinces de l'Ouest ont adopté une approche globale de gestion des eaux, par bassin hydrographique individuel et avec la participation du public. En Alberta, le gouvernement provincial exécute le programme directement. En Saskatchewan, c'est une société provinciale des eaux qui en a la responsabilité.

En Ontario, les autorités de conservation intermunicipales, qui bénéficient de l'aide financière du gouvernement provincial, sont investies du mandat statutaire

d'assurer la conservation et la gestion des eaux qui se trouvent dans le bassin hydrographique dont elles ont la charge. Leurs pouvoirs à l'égard des eaux sont limités par les attributions des ministères provinciaux, et l'on pourrait d'ailleurs soutenir qu'elles ne se prévalent pas de toutes les prérogatives que leur confère leur mandat général de conservation. Il reste que la création d'un réseau étendu de zones de loisirs axés sur l'eau à l'intention des cinq millions de citadins du sud de l'Ontario est un exemple d'aménagement efficace à fins multiples qui mérite d'être souligné.

L'aménagement conjoint des bassins hydrographiques

Selon la situation géographique, et compte tenu d'une certaine collaboration intergouvernementale, au besoin, l'aménagement des bassins hydrographiques réalisé exclusivement par un gouvernement provincial peut aboutir à des résultats satisfaisants. En raison de la complexité des questions de compétence que nous avons signalées plus haut, toutefois, la cohérence de l'aménagement ne peut être le fruit dans certains cas que de la participation conjointe des gouvernements provincial et fédéral, voire d'autres organismes publics.

Cette situation sert de fondement à la « Troisième stratégie : Planification intégrée » de la nouvelle Politique fédérale relative aux eaux [réf. 19, p. 10]. N'hésitons pas à citer largement les principes qui sous-tendent la stratégie car elle définit aussi bien le problème de l'aménagement que l'approche actuelle adoptée par le gouvernement fédéral pour s'y attaquer en collaboration avec les provinces :

> Le gouvernement fédéral préconise une approche intégrée à la planification et à la mise en valeur des ressources en eau qui tient compte de tous les types d'utilisation directe et indirecte de l'eau dans quelque limite politique, administrative, économique ou fonctionnelle que ce soit. De plus en plus, le bassin hydrographique devient l'unité spatiale utilisée pour la planification des ressources. Il s'agit d'une approche logique à n'importe quelle échelle, pour les gouvernements ou le secteur privé, mais la planification intégrée des ressources en eau des grands bassins hydrographiques est presque invariablement assurée conjointement par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires. De surcroît, l'interdépendance des utilisateurs de l'eau et la concurrence qu'ils se livrent de plus en plus, ainsi que la valeur accordée à l'eau sur les plans social et écologique, et ceux des loisirs et du patrimoine, sont d'autres motifs qui justifient davantage la collaboration des organismes et institutions des divers ordres de gouvernement en matière de planification des ressources.

Il s'agit là naturellement d'un tout nouvel exposé de principe, mais la politique elle-même en faveur des études conjointes de bassins hydrographiques n'est pas nouvelle. Depuis l'adoption en 1970 de la Loi sur les ressources en eau du Canada, une douzaine de projets de ce genre ont été réalisés au Canada. Aucune de ces études, sans doute, ne pourrait être qualifiée de « typique », mais un bref compte rendu de l'une des premières, l'Étude sur l'aménagement du bassin de la rivière Saint-Jean, servira à illustrer la nature de ces projets [réf. 53].

Le bassin de la rivière Saint-Jean est l'une des plus anciennes régions de colonisation européenne en Amérique du Nord. En 1951, la partie du bassin occupée par le Nouveau-Brunswick, et incluant certains secteurs du Québec et du Maine, avait une population de près d'un quart de million d'habitants. La ville de Saint-Jean en était le secteur urbain le plus important et le seul centre manufacturier d'envergure. Autrement, l'économie de la région demeurait dominée par l'agriculture, l'exploitation forestière et l'extraction du charbon. L'estuaire de la rivière donnait également lieu à la pêche commerciale.

Au cours des 20 années suivantes, la population augmenta considérablement tandis que s'intensifiait l'urbanisation et que les industries forestières prenaient de l'expansion grâce à la mécanisation et à un recours plus généralisé aux pesticides. Les pratiques agricoles évoluèrent au cours de la même période. L'usage des pesticides et des engrais chimiques, qui s'était répandu à un rythme accéléré, eut pour effet de multiplier les écoulements contenant des déchets animaux et d'accroître l'érosion des sols, contribuant ainsi à une grave détérioration de la qualité de l'eau. On construisit des barrages, y compris sur la Mactaquac [voir 4.4 plus haut], pour produire de l'énergie hydro-électrique.

Le Comité d'aménagement du bassin de la rivière Saint-Jean, formé de trois membres du gouvernement fédéral et de trois membres du gouvernement provincial, fut créé en 1970 par les deux parties avec mandat exprès de réaliser une étude sur le bassin. Cette étude, qui prévoyait un vaste programme de participation publique, se déroula sur une période de quatre ans et coûta 1,6 million de dollars.

Étant donné qu'aucun programme officiel de mise en œuvre des recommandations de l'étude ne fut ratifié, il est difficile de lui attribuer avec certitude le mérite des interventions qui ont suivi. Toutefois, bon nombre de ses 115 recommandations ont été effectivement appliquées, en ce qui a trait, par exemple, à la lutte contre la pollution industrielle, au traitement des eaux usées, à la réduction des dommages causés par les inondations et à la réglementation des modifications au cours d'eau. L'étude permit également de sensibiliser davantage le public à la gestion des eaux et de favoriser l'amélioration des communications entre les organismes publics.

Avec le recul, on pourrait reprocher aux auteurs de l'étude de ne pas avoir adopté une approche vraiment synoptique et d'avoir présenté 115 recommandations distinctes plutôt que de produire un *plan* pour le bassin. Il faut dire que les difficultés qu'aurait dû surmonter un organisme conjoint fédéral-provincial, de caractère spé-

cial et temporaire, pour dresser un plan complet d'aménagement du territoire auraient été de taille.

Le fait que l'on ait reconnu la nécessité de prendre la totalité du bassin de la rivière, ou du moins une grande partie de celui-ci, comme objet d'étude était déjà un progrès énorme pour l'époque. D'ailleurs, une approche plus systématique de l'aménagement fut adoptée par la suite. En 1976, les principales étapes du processus d'aménagement étaient résumées ainsi [réf. 20, p. 10] :

- définir des buts et des objectifs multiples,
- évaluer le potentiel des ressources,
- déterminer la demande future,
- mettre en parallèle le potentiel des ressources et la demande future, et exposer les options qui s'offrent,
- évaluer les options,
- recommander un plan.

(On trouvera à la section 4.10 ci-après un autre exemple d'aménagement fluvial conjoint, soit le Programme de gestion de l'estuaire du Fraser.)

Les Grands Lacs

Même si l'on prend pour étalon la complexité technique et juridictionnelle de plusieurs bassins hydrographiques du Canada, le bassin des Grands Lacs demeure un cas spécial, non seulement en raison de l'ampleur et de la complexité du problème de la pollution ainsi que de l'intensité et de la variété des utilisations auxquelles les terres sont soumises, mais également en raison du nombre d'autorités compétentes intéressées, dont deux États souverains. Certes, il existe un organisme public permanent qui est chargé tout particulièrement de coordonner en un point central la recherche, les études et les recommandations, mais les fonctions de la Commission mixte internationale sont rigoureusement délimitées par traité et ne vont pas jusqu'à autoriser la réglementation ou l'établissement d'un plan d'aménagement pour le bassin.

Malgré tout, c'est en relation avec les Grands Lacs que la nécessité d'un aménagement fondé sur les écosystèmes a été le plus clairement mis en évidence et le plus vigoureusement défendu. Le *Great Lakes Atlas and Resource Book* [réf. 18], coparrainé par les organismes responsables des gouvernements du Canada et des États-Unis, utilise le mot « gestion » plutôt qu'« aménagement », mais ce dernier est sous-entendu dans l'approche décrite. Ici encore, il n'est pas inutile d'en dégager de larges extraits [p. 40] :

> L'adoption de l'approche de gestion basée sur les écosystèmes est le résultat d'une prise de conscience de plus en plus vive des nombreux facteurs intimement liés qui régissent la santé écologique des Grands Lacs. Cette approche ne dépend pas d'un programme particulier ou d'une seule ligne de conduite. Elle repose plutôt sur une attitude plus globale et interdisciplinaire menant à une large interprétation de sa signification pratique. Certaines caractéristiques de base, toutefois, sont essentielles à l'approche fondée sur les écosystèmes.
>
> Tout d'abord, l'approche suppose une vision systémique d'ensemble des intéractions entre les divers éléments physiques, chimiques et biologiques du bassin des Grands Lacs... Ensuite, elle se veut globale sur le plan géographique, portant sur la totalité du système, dont la terre, l'air et l'eau...
>
> Enfin, l'approche fondée sur les écosystèmes inclut la dimension humaine comme facteur primordial du bon état du système. Il s'ensuit une reconnaissance des variables sociales, économiques, techniques et politiques qui ont une incidence sur la façon dont les humains utilisent les ressources naturelles. La culture humaine, l'évolution des modes de vie et les attitudes doivent entrer en ligne de compte en raison de leurs effets sur l'intégrité de l'écosystème.
>
> L'approche basée sur les écosystèmes se démarque des anciennes méthodes axées sur la pollution localisée, la gestion des diverses composantes de l'écosystème de façon distincte et l'aménagement ne tenant pas compte de l'influence profonde de l'utilisation des sols sur la qualité de l'eau. Il s'agit d'un cadre général de prise de décision qui oblige les gestionnaires et les aménageurs à collaborer dans l'élaboration de stratégies intégrées de recherche et d'action destinées à protéger l'intégrité de l'écosystème des Grands Lacs pour l'avenir.

En pratique, ces « stratégies intégrées de recherche et d'action » prennent actuellement la forme de « plans d'action corrective » visant des « points chauds » particuliers des Grands Lacs. Le PAC du port de Hamilton, à titre d'exemple, suppose la participation de quatre paliers de gouvernement (local, régional, provincial et fédéral) ainsi que la collaboration de spécialistes de divers domaines, allant de la biologie aquatique et faunique au génie et à l'architecture paysagère.

Commentaires

Ce qui ressort de ce survol rapide et sélectif, c'est la présence d'un dilemme passablement fondamental. D'une part, on prend conscience de façon de plus en plus vive qu'un réseau fluvial ou lacustre, c'est-à-dire ses eaux, les espèces vivantes qu'il accueille, les terres qui l'entourent, les êtres humains que ces terres abritent et les modes d'utilisation des terres — tous ces éléments, y compris les collectivités humaines, forment un *système*, avec toutes les interactions complexes que ce mot implique.

D'autre part, l'administration politique, l'utilisation, la gestion, la propriété — de même que l'exploitation et la surexploitation — que suppose ce système constituent un casse-tête extraordinaire coupé de tous liens avec la forme du système lui-même. Les ententes fédérales-provinciales, la gestion des bassins hydrographiques, les aires de conservation et la reconnaissance de la nécessité d'une planification fondée sur les écosystèmes représentent des facettes aussi importantes les unes que les autres. Il faut bien constater, toutefois, qu'il reste encore un long chemin à parcourir.

4.7 Utilisation planifiée des terres sans plan d'aménagement du territoire : le développement économique régional

La Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA) de 1961, qui est issue directement de la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies (ARAP) de 1935, était le premier d'une série de programmes de développement économique régional, mis en œuvre après la guerre par le gouvernement fédéral, qui se poursuit encore de nos jours. L'ARAP et l'ARDA peuvent être considérées comme des précurseurs du développement durable, dans la mesure où elles harmonisent les objectifs de développement économique et de conservation.

Depuis 1961, les objectifs particuliers, l'organisation et le mode de fonctionnement des programmes fédéraux ont changé à l'occasion pour s'adapter à la conjoncture économique et politique. L'ARDA, par exemple, visait au départ à venir en aide aux exploitations agricoles de faible rendement d'un bout à l'autre du Canada (et, par la suite, par l'intermédiaire du Fonds de développement économique rural, à apporter une aide plus générale dans les secteurs ruraux démunis). Le programme qui le remplaça, administré par le Conseil de développement de la région de l'Atlantique (CDRA), par contraste, avait pour but de favoriser la croissance économique générale d'une région particulière du pays.

Après la création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) en 1969, cette approche « à double volet » céda graduellement la place à une politique mettant à la fois l'accent sur des secteurs particuliers, au moyen d'ententes avec les gouvernements provinciaux et territoriaux (Plan d'aménagement de l'Île-du-Prince-Édouard, Ententes de développement général, devenues par la suite Ententes de développement économique et régional), et sur le développement industriel au moyen de mesures comme la mise en place d'infrastructures, la création de parcs industriels et la prestation d'aide et de stimulants financiers directs. Cette politique est particulièrement bien illustrée par le Programme de développement industriel et régional, adopté en 1983, qui prévoyait une aide au développement industriel dans les différentes régions du pays en fonction de trois catégories d'admissibilité préalablement définies.

La politique actuelle du gouvernement semble favoriser le développement régional plutôt que sectoriel en déléguant la prise de décision financière aux divers organismes régionaux [réf. 10].

Les programmes du MEER et de son successeur, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) (la réorganisation et le changement de nom de 1984 correspondaient à une réorientation véritable), ne sont pas les seules activités fédérales qui favorisent des régions particulières du pays. Les paiements de transfert fédéraux versés aux provinces et aux particuliers, la politique d'approvisionnement du gouvernement fédéral et le Programme d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, entre autres, ont pour effet de privilégier certaines régions par rapport à d'autres ou, du moins, peuvent être utilisés dans ce sens.

Développement régional et utilisation du sol

De toute évidence, tout programme gouvernemental qui favorise le développement d'un secteur géographique ou économique donné a des répercussions sur l'utilisation du sol. Dans certains cas, toutefois, l'utilisation du sol comme telle n'est ni l'objet ni l'instrument du programme.

L'amendement des terres agricoles peu rentables, le remembrement des exploitations et les pratiques rationalisées de gestion foncière que prévoit l'ARDA illustrent bien ce propos. Il en est de même des dépenses du Conseil de développement de la région de l'Atlantique en matière d'infrastructures (routes, adduction d'eau, égouts) et de parcs industriels en vue de stimuler la croissance industrielle, technique également utilisée dans le cadre du Plan de développement de l'Île-du-Prince-Édouard et, par la suite, des programmes du MEER et du MEIR. La politique du MEER avait recours expressément au principe du « pôle de croissance » voulant que l'investissement soit concentré dans des villes particulières, politique ayant des répercussions évidentes sur l'utilisation du sol et sur l'environnement.

Pourtant, ces répercussions ont rarement été reconnues explicitement. Plusieurs raisons expliquent sans doute cet état de choses, l'une étant que le gouvernement fédéral préférait éviter d'être considéré comme un intervenant dans l'aménagement du territoire, activité relevant traditionnellement de la compétence des provinces. Quoi qu'il en soit, le développement régional demeura pour l'essentiel une chasse gardée des économistes, équivalant à la planification de l'utilisation du sol mais sans schéma d'aménagement.

Il semble possible que cette non-reconnaissance de la dimension spatiale ou physique du développement régional ait abouti à un double échec : en 1987, le Groupe d'étude fédéral-provincial chargé de l'évaluation du développement régional faisait observer que « le rôle de l'expansion urbaine dans le développement régional a été négligé quand on pense au rôle dynamique que jouent les centres urbains dans la création d'emplois et la croissance du secteur des services » [réf. 31, p. 13].

Le Groupe d'étude attirait également l'attention sur l'importance que peut avoir un environnement attrayant sur le double plan physique et social pour encourager le développement dans la conjoncture économique actuelle. À vrai dire, son rapport préconise une approche beaucoup plus vaste du développement économique, en référence explicite avec l'Opération centre-ville de Winnipeg, dont les mesures visant à stimuler la

croissance économique sont liées à des programmes sociaux et à des activités d'amélioration de l'environnement.

L'Ontario a également été tenté par cette approche du développement régional. Le Livre blanc de 1966, *Design for Development*, qui annonçait le programme de développement régional de la province liait ensemble explicitement le développement économique et l'utilisation du sol comme aspects de la politique régionale :

> Notre gouvernement a pour mandat de veiller à ce que l'aménagement du territoire régional favorise le développement des régions de la province selon un plan ordonné tenant compte des facteurs environnementaux et économiques [réf. 44, p. 5].

En pratique, toutefois, le programme se limita surtout à tenter de réduire les disparités économiques interrégionales, faisant une nouvelle fois appel à la stratégie du « pôle de croissance », mais sans trop se préoccuper de l'utilisation du sol en soi, du moins jusqu'à la publication du concept de la Région torontoise en 1970. Ce concept intégrait certains objectifs de développement économique régional, mais les aspects du développement économique et de l'utilisation du sol examinés dans le livre blanc ne furent jamais complètement incorporés, et le programme dans son ensemble fut relégué aux oubliettes au milieu des années 1970.

Il reste que les principes et les objectifs énoncés dans le livre blanc de 1966 témoignent d'une vision profonde du développement régional au sens le plus large.

4.8 Aménagement du territoire sans schéma d'aménagement : l'évaluation des incidences environnementales

La pratique qui consiste à examiner les incidences probables d'une utilisation proposée du sol, avant de l'autoriser, est loin d'être nouvelle. Par exemple, depuis 1947, les municipalités de la Grande-Bretagne se sont livrées à un examen minutieux des grands projets de mise en valeur ou de changement d'affectation des sols avant d'accorder une « permission d'aménagement ». Elles étaient habilitées à refuser cette permission ou à l'assujettir à des conditions particulières au nom, par exemple, de la qualité de l'eau ou de l'air, de l'ensoleillement ou de la protection d'une caractéristique naturelle ou historique précieuse.

Mais on considère généralement que l'évaluation des incidences environnementales (EIE) en tant que procédure officielle a pour origine la U.S. National Environmental Policy Act de 1969, qui, de façon générale, exigeait que les projets de construction et les autres propositions de mise en valeur menés sous les auspices du gouvernement fédéral soient assujettis à l'EIE.

Quatre ans plus tard, l'idée fut empruntée par le gouvernement canadien, qui créa le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) relevant de la responsabilité du ministre de l'Environnement et chargé d'administrer le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) dans un but analogue. Le PEEE, toutefois, est actuellement une simple procédure administrative non régie spécifiquement par une loi.

Par la suite, les provinces mirent en place leurs propres procédures d'EIE, même si celles-ci varient considérablement sur le plan de l'efficacité et si certaines d'entre elles ne sont guère plus qu'une structure de pure forme. Une procédure d'examen environnemental a également été intégrée au processus de gestion des terres fédérales des deux territoires du Nord.

L'idée fondamentale de l'EIE est fort simple : examiner en profondeur un projet de développement alors que celui-ci en est encore à l'étape de la planification (ce qui suppose parfois l'étude de l'« énoncé des incidences » établi par le promoteur) afin de s'assurer que les effets prévus sur l'environnement sont acceptables et d'exiger que des mesures de correction ou d'atténuation soient prises, au besoin. Dans les cas extrêmes, l'examen peut mener au rejet pur et simple du projet.

Au départ, le terme « environnement » désignait surtout l'environnement naturel (la loi américaine avait été adoptée quelques années seulement après la publication de *Silent Spring* de Rachel Carson, dans le sillage du mouvement « environnementaliste »), mais devait par la suite inclure également le milieu social, culturel et économique. La Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario donne au terme « environnement » un sens si large qu'il inclut pratiquement tout.

Étant donné que le but et le processus de base sont à peu près les mêmes partout et que la plupart des différences d'ordre juridique et procédural n'ont guère d'importance aux fins du présent document, les divers régimes d'EIE du Canada ne seront pas examinés en détail. Une comparaison de certains des éléments principaux des systèmes du gouvernement fédéral, de l'Ontario et du Manitoba servira à illustrer quelques-unes des principales variantes.

Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

Comme nous l'avons signalé, le PEEE fédéral n'est pas régi par une loi. Il s'agit d'une procédure administrative que le ministre peut, sans y être contraint, exiger comme condition préalable à son approbation d'un projet qui, d'une façon ou d'une autre, relève de sa compétence.

Si le ministre de l'Environnement est saisi d'un projet aux fins du PEEE, et si l'examen préalable montre que ce projet risque de causer un grave préjudice à l'envi-

ronnement, on forme alors une commission indépendante, on procède à des audiences publiques et le rapport de la commission, avec ses recommandations, est présenté publiquement au ministre de l'Environnement et au ministre responsable en précisant les actions jugées appropriées.

Même s'il existe des lignes directrices définissant le processus d'examen, du point de vue notamment des audiences publiques et des autres formes de participation publique, le processus demeure souple et les audiences de la commission sont de caractère plutôt informel.

(Selon une déclaration récente du ministre de l'Environnement, le PEEE sera prescrit par une loi, l'EIE deviendra obligatoire pour toutes les activités fédérales et le BFEEE décidera du bien-fondé de l'examen public, compte tenu d'un droit d'appel au Ministre.)

La Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario

La Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario, adoptée en 1975, a la capacité de régir, toute « entreprise » menée dans la province, même si jusqu'à présent elle a été appliquée principalement aux « entreprises » provinciales et municipales. Le terme « entreprise », par ailleurs, n'est pas limité aux projets de mise en valeur proprement dits, mais inclut les plans et les programmes se rapportant à l'utilisation et à l'aménagement des sols. (Qu'il s'applique ou non aux plans d'urbanisme des municipalités semble encore demeurer une question controversée, mais dans les faits ces plans n'ont pas encore été assujettis à l'évaluation.)

Étant donné également que l'« environnement », aux termes de la loi, inclut non seulement la totalité de l'environnement physique, tant naturel qu'aménagé par l'homme, mais également — entre autres — « les conditions sociales, économiques et culturelles », il serait difficile dans une interprétation libérale de la loi d'exclure beaucoup d'éléments de sa portée.

Un autre trait notable de la loi de l'Ontario est que le promoteur est tenu de fournir non seulement une évaluation de l'« entreprise » qu'il propose mais également une description des solutions de rechange possibles.

Le ministre de l'Environnement est habilité à décider lui-même du sort d'une demande, mais la plupart du temps les grandes entreprises sont renvoyées devant la Commission d'évaluation de l'environnement pour décision. Contrairement aux commissions du PEEE, la Commission de l'Ontario est un organisme permanent, dont la procédure est quasi judiciaire.

La Loi sur l'environnement du Manitoba

L'EIE, sous le régime de la Loi de 1987 sur l'environnement du Manitoba, présente des caractéristiques des deux processus qui lui sont antérieurs. La procédure est bien définie et s'applique obligatoirement à tout projet de mise en valeur qui tombe sous le coup de la loi. À l'instar de la Commission d'évaluation de l'environnement de l'Ontario, la Commission manitobaine de protection de l'environnement est un organisme permanent, qui n'a pas toutefois de pouvoir décisionnel. Ses fonctions en ce qui a trait à l'EIE (car elle en a d'autres) ressemblent davantage à celles d'une commission du PEEE.

Les notions de « mise en valeur » et d'« environnement » sont définies de façon beaucoup plus étroite que les notions correspondantes dans la Loi de l'Ontario. En revanche, contrairement à la loi ontarienne et au processus fédéral, la loi du Manitoba précise les projets de « mise en valeur » qui sont assujettis à l'EIE, les classe par catégorie de manière à déterminer la procédure exacte à laquelle ils seront soumis et prévoit une étape officielle d'examen préalable afin de reclasser une proposition particulière si le besoin s'en fait sentir.

La Loi vise également à assurer la coordination de l'EIE avec la politique et le schéma d'aménagement du territoire du Manitoba [voir 4.10 ci-après].

L'EIE et l'aménagement du territoire

Depuis que l'EIE a été introduite au Canada, elle n'a jamais cessé de faire l'objet de commentaires critiques. On vient de terminer un examen complet du PEEE et un examen analogue de la Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario est actuellement en cours.

Dans ces critiques, le principe de base a rarement été remis en question. On s'est surtout attaqué aux lacunes présumées d'ordre technique ou procédural : par exemple, la valeur limitée de certains énoncés des incidences environnementales qu'on attribue aux insuffisances des exigences et des lignes directrices qui s'y rapportent. On peut trouver des critiques de ce genre dans l'étude de Beanlands et Duinker, publiée en 1983, et dans le commentaire de 1986 sur la loi ontarienne réalisé par la Fondation de réforme du droit canadien de l'environnement [réf. 15, p. 24].

Parmi les autres problèmes signalés, certains ne touchent pas le processus de l'EIE comme tel mais ont trait à des questions comme l'absence d'un contexte politique, l'inaptitude à pallier de façon adéquate les conséquences secondaires et cumulatives indirectes à long terme, et l'incapacité de garantir le contrôle et l'application à long terme.

Les faiblesses de cette deuxième catégorie ressortissent à la nature de l'EIE, de sorte que l'amélioration du processus ne peut suffire à les contrer. Elles proviennent du fait que l'EIE est le plus souvent (mais non invariablement) une intervention bien circonscrite dans

le temps et dans l'espace relativement à une proposition de mise en valeur donnée, appliquée indépendamment de tout régime général de réglementation de l'utilisation du sol.

Ces faiblesses auraient pu être évitées dans l'ensemble au moment où elles ont été adoptées par les gouvernements provinciaux, si la procédure avait été intégrée directement, comme dans certains pays européens, au système d'aménagement du territoire. D'une part, cette façon de faire aurait donné à l'EIE le contexte et la continuité qui lui font actuellement défaut, tout en permettant de simplifier et d'accélérer le processus. D'autre part, elle aurait pu avoir pour effet de rendre l'application des plans d'aménagement plus efficace et plus souple.

Or, ni le livre vert ontarien de 1974 sur l'évaluation de l'environnement ni la loi qui en découla — pour citer sans doute l'exemple le plus frappant — ne reconnaît le régime d'aménagement du territoire qui était en vigueur à l'échelon local depuis plus de 20 ans, ou même le programme d'aménagement exécuté à l'époque par le gouvernement provincial lui-même. Inversement, la nouvelle loi provinciale sur l'aménagement du territoire adoptée quelques années plus tard tient très peu compte de l'existence de la Loi sur l'évaluation de l'environnement (même si le Comité sur les recommandations duquel elle se fonde a effectivement présenté des suggestions sur la façon de coordonner les deux lois). Ces anomalies sont sans doute moins attribuables à l'analyse objective des stratégies possibles de réglementation de l'utilisation du sol qu'à l'obstacle habituel à l'aménagement intégré du territoire au Canada, soit la division des domaines de compétences entre les paliers de gouvernement et à l'intérieur de ces derniers.

Cette difficulté sera peut-être surmontée au Manitoba, où le resserrement des liens a été rendu possible par les politiques provinciales sur l'aménagement du territoire et la création de la Commission d'aménagement interministérielle, mais il est encore trop tôt pour dire si ces structures seront suffisantes pour assurer une véritable intégration avec la planification du territoire, notamment au palier municipal.

4.9 Plus et moins que l'aménagement du territoire : les stratégies de conservation

Le terme « stratégie de conservation » a été défini de façon diverse, mais en gros il signifie qu'il convient d'identifier et d'aborder les questions de la conservation et de la protection de l'environnement de façon globale et intégrée plutôt que partielle. L'utilisation du mot « stratégie » implique que l'on doit, au-delà des affirmations générales sur les mesures à prendre, dresser un plan d'action défini.

(On a parfois tendance à considérer la « stratégie de conservation » comme un synonyme de « stratégie de développement durable ». Toutefois, pour les besoins de notre analyse, nous aurons recours à la définition plus restreinte, fondée aussi bien sur le terme lui-même que sur les caractéristiques réelles des stratégies de conservation telles qu'elles voient le jour au Canada et ailleurs.)

Depuis qu'elle a fait son apparition en 1980 dans la publication de la Stratégie mondiale de la conservation [réf. 35], l'idée des stratégies de conservation s'est répandue rapidement partout dans le monde. De nombreux pays ont adopté ou sont en train d'élaborer une stratégie nationale de conservation. Malheureusement, le Canada ne fait pas partie de ces pays, car le gouvernement fédéral a décidé de ne pas poursuivre cet objectif comme tel (même si le gouvernement du Commonwealth de l'Australie, dont le pays est très semblable au Canada sur le plan constitutionnel et géographique, s'est engagé dans cette voie).

Toutefois, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a adopté une stratégie de conservation pour la province [réf. 29], tandis que l'Alberta, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont en passe d'emboîter le pas. Dans toutes les autres provinces, les premiers pas ont été faits en vue de l'adoption d'une stratégie de conservation sous une forme ou sous une autre. D'ailleurs, une Stratégie de conservation du milieu marin de l'Arctique est en voie d'élaboration sous l'égide du ministère fédéral des Pêches et des Océans.

Étant donné la rapide évolution de la situation, il ne serait guère utile d'en donner un compte rendu plus détaillé, d'autant plus que celui-ci serait sans doute périmé au moment de la publication de notre document.

(Une étude pancanadienne des stratégies de conservation a été publiée par la Société canadienne des biologistes de la faune en juillet 1987 [réf. 2] et un compendium de l'expérience canadienne [réf. 23] par le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement en 1988.)

L'examen des documents de stratégie de conservation, d'origine canadienne et étrangère, révèle des écarts considérables tant du point de vue de l'approche que du contenu. Il ne faut pas s'en étonner et cela est tout à fait approprié, car les techniques, les objectifs, les priorités et les moyens à mettre en œuvre pour régler les problèmes diffèrent d'une région à l'autre. Comme dans le cas de l'aménagement du territoire, l'idée d'une stratégie de conservation ne correspond pas à une formule ou à une procédure technique susceptible d'être empruntée telle quelle d'un endroit à l'autre. Il s'agit plutôt d'une orientation qui s'inspire d'un objectif particulier, ou qui est guidée par ce dernier, pour aboutir à un programme d'action adapté à un ensemble donné de conditions. Le bref compte rendu de la stratégie de conservation de l'Î.-P.-É. que l'on trouvera à la section suivante est davantage destiné à servir d'illustration que de modèle.

La Stratégie de conservation de l'Île-du-Prince-Édouard

La Stratégie de conservation de l'Île-du-Prince-Édouard a été élaborée par un comité nommé par le Conseil exécutif de la province, et composé de représentants d'organismes non gouvernementaux, de fonctionnaires et d'universitaires. Le comité, pour sa part, forme cinq groupes de travail chargés d'étudier, puis de présenter des recommandations à cet effet, la dégradation et la conservation des sols, la gestion des eaux et de la faune, la qualité de l'eau et la lutte contre la pollution, la protection des paysages, ainsi que la gestion des zones côtières.

Le comité de base réunit alors en une synthèse les rapports des groupes de travail de manière à bien mettre en évidence les problèmes qui se posaient, à tirer des conclusions et à présenter des recommandations, sous les rubriques suivantes :

- agriculture,
- foresterie,
- transports,
- faune (y compris les poissons),
- zone côtière,
- paysages, aménagement du territoire et tourisme,
- gestion des eaux et lutte contre la pollution.

Les recommandations dans ces divers domaines portaient notamment sur :

- la loi,
- les programmes gouvernementaux nouveaux et révisés,
- la recherche,
- les pratiques opérationnelles et de gestion,
- les plans, les lignes directrices et les normes de la province,
- la coordination des programmes,
- la coopération fédérale-provinciale,
- l'aménagement du territoire,
- la protection des zones exceptionnelles.

La stratégie inclut en outre la dimension de l'éducation et de la sensibilisation du public, le rôle des organismes de bénévoles et les mesures que doit prendre le gouvernement lui-même à l'appui de la stratégie.

De la même manière que pour les plans d'aménagement, les stratégies de conservation ne peuvent s'accomplir toutes seules. L'adoption ou l'approbation d'un document comme la Stratégie de conservation de l'Î.-P.-É. correspond avant tout à un engagement d'agir selon les recommandations. D'où l'importance de donner suite à la proposition voulant qu'un coordonnateur permanent, relevant du Conseil exécutif, soit nommé afin de faire bouger les choses.

Les stratégies de conservation et l'aménagement du territoire

Les stratégies de conservation ne sont pas des plans d'aménagement, mais si l'on en juge par le contenu de la Stratégie de conservation de l'Î.-P.-É., il est évident que les chevauchements entre les deux peuvent être considérables.

Certes, les stratégies de conservation ne s'intéressent guère aux questions d'aménagement qui n'ont pas d'incidence appréciable sur la conservation. Elles sont davantage constituées par des orientations générales, des lignes directrices et des normes que par des cartes quadrillées, et elles englobent des activités qui n'ont rien à voir directement avec l'aménagement du territoire. Il reste que l'utilisation des sols est un aspect clé des stratégies de conservation et que l'aménagement du territoire peut être un précieux instrument d'appui. Il est capital, en tous cas, que les deux types de programmes soient en harmonie.

Idéalement, pour que se réalisent leurs vocations complémentaires, la stratégie de conservation doit contribuer à la réalisation de certains des objectifs du plan d'aménagement, et le plan doit figurer parmi les instruments d'exécution de la stratégie et d'harmonisation de cette dernière avec les autres politiques et programmes en matière, par exemple, de développement économique.

Au bout du compte, on peut espérer une meilleure intégration des stratégies de conservation et des plans d'aménagement (sans oublier l'EIE), débouchant sur une « stratégie de développement durable et d'utilisation des sols ».

4.10 Vers une synthèse : intégration des politiques et des programmes

Une question vient tout spontanément à l'esprit : ne cherche-t-on pas à unifier, ou du moins à harmoniser, tous ces programmes se rapportant à l'utilisation des sols?

La réponse est affirmative — dans une certaine mesure et dans certaines parties du pays, mais de façon non uniforme et incomplète.

Généralement parlant, on peut répartir en trois catégories les approches utilisées :

- adoption de politiques gouvernementales pour orienter les divers programmes,
- administration coordonnée des programmes,
- collaboration entre les organismes dans des lieux particuliers.

Politiques d'utilisation des sols

Les politiques du gouvernement fédéral et du Manitoba en matière d'utilisation des sols sont des exemples remarquables de cette approche.

La Politique fédérale sur l'utilisation des terres (PFUT) [réf. 22], approuvée par le Cabinet en 1980, régit l'administration des terres et des biens-fonds du gouvernement fédéral ainsi que l'exercice des activités fédérales ayant une incidence sur l'affectation des terrains. L'objectif de la PFUT est le suivant :

> faire en sorte que les politiques et les programmes fédéraux ainsi que la gestion des terres fédérales contribuent à l'utilisation judicieuse des ressources foncières du Canada.

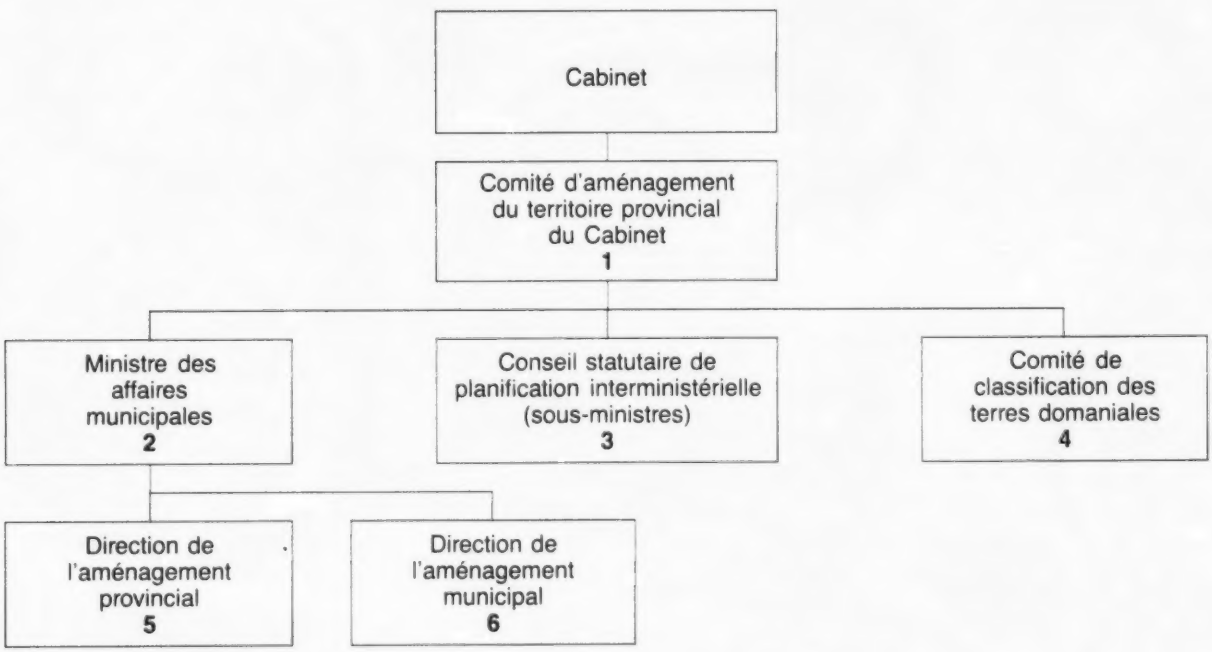
La réalisation de cet objectif doit se faire en collaboration avec les provinces et de manière à appuyer les objectifs provinciaux d'utilisation des terres considérées comme étant « d'intérêt national ».

Plus précisément, le gouvernement fédéral s'engage par la PFUT à acquérir et à gérer des terres non seulement de façon à assurer une prestation efficace des services fédéraux mais également dans le but d'atteindre des « objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes ».

Par cette politique, le gouvernement s'engage également à soumettre tous les grands projets d'aménagement intéressant les terres fédérales au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, de même qu'à désigner et à protéger les zones qui revêtent une valeur particulière pour le pays.

La PFUT comprend en outre des lignes directrices qui obligent les ministères et les organismes à prendre en considération les effets de leurs politiques et de leurs programmes sur les divers modes d'utilisation des terres. Ces lignes directrices générales sont maintenant élaborées au moyen de procédures détaillées d'« examen préalable » applicables à chacune des catégories et aux types particuliers d'activités gouvernementales.

Politique et administration relatives au territoire du Manitoba



1. Responsable des politiques d'utilisation des terres provinciales (PUTP)
2. Responsable de l'administration des PUTP
3. Responsable de la coordination interministérielle
4. Responsable de l'aménagement des terres domaniales à l'intérieur des municipalités
5. Offre un personnel de soutien au Ministre, au Comité d'utilisation des terres provinciales et à la Commission d'aménagement interministérielle
6. Assure la supervision et le soutien de l'aménagement local

La PFUT, naturellement, ne s'applique qu'aux terres relevant directement de la responsabilité du gouvernement fédéral. Les politiques d'utilisation des terres provinciales du Manitoba (PUTP), dont il a déjà été question, ne sont pas limitées de la sorte [réf. 47]. On compte 13 politiques, portant sur les domaines suivants :

- l'agriculture,
- le développement résidentiel rural,
- l'expansion urbaine,
- l'utilisation récréative des terres,
- la protection de certains types particuliers de zones ou d'entités, y compris l'eau, les secteurs de ressources dont les sources de matériaux de construction, et les aires importantes du point de vue de l'environnement,
- la conservation des ressources renouvelables,
- les terrains exposés,
- les aménagements le long des routes.

À titre d'illustration, voici comment est formulée la politique nº 10 :

> Les zones doivent être identifiées, désignées et affectées expressément à la production des ressources renouvelables, à l'utilisation et à la conservation par la délimitation : a) des zones représentant un habitat de premier choix pour la faune; b) des zones présentant une valeur forestière exceptionnelle; c) des zones constituant des habitats de premier choix pour le poisson; d) d'autres zones de ressources renouvelables importantes.

En outre, à chacune des politiques correspond non seulement un énoncé mais également des objectifs, des lignes directrices d'application et une définition des termes utilisés.

Au départ, en 1978, les PUTP sont entrées en vigueur sous le régime de la Loi sur l'aménagement du territoire de la province de façon à servir de guide au ministre des Affaires municipales dans son examen des plans d'aménagement municipaux et intermunicipaux et de fondement à la réglementation de l'utilisation des terrains privés non assujettis à un plan d'aménagement. Les politiques furent adoptées par le Cabinet en 1980. Elles offrent donc actuellement un point de départ pour la coordination globale des programmes provinciaux touchant l'utilisation des sols, de même que la gestion des terres domaniales et les activités des divers ministères provinciaux ayant une incidence sur les terres. Les politiques font actuellement l'objet d'un examen en profondeur.

D'autres provinces, dont la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et la Saskatchewan, ont pris des dispositions légales pour permettre l'adoption de politiques provinciales ou de lignes directrices sur l'utilisation des sols. Le gouvernement de l'Ontario, par exemple, a récemment publié un projet d'énoncé de politiques sur la conservation des terres humides. Officiellement, ce type d'énoncé est censé régir les plans municipaux, car il s'agit de politiques « gouvernementales » élaborées dans le cadre d'un processus quelconque de consultation interministérielle, mais on peut par ailleurs postuler que celles-ci ont une influence également sur les programmes du gouvernement provincial.

Coordination des programmes

Toutes les provinces disposent de structures afin de coordonner la prise de décision gouvernementale en matière d'utilisation des terres, que ce soit un comité du Cabinet ou un comité de hauts fonctionnaires.

Dans les territoires du Nord, où la majorité des responsabilités à l'égard des sols appartiennent encore au ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord, il existe un système de comités et de consultations auxquels prennent part d'autres ministères fédéraux, les gouvernements territoriaux et les collectivités autochtones.

En règle générale, toutefois, les fonctions de ces organismes et les procédures mises en place pour régir les activités des différents intéressés n'ont pas l'envergure d'une véritable activité d'aménagement du territoire ou des politiques générales de type manitobain. Elles visent plutôt des questions particulières et la coordination selon les besoins des opérations ministérielles.

La structure complexe du système intégré d'aménagement des ressources de l'Alberta, que nous avons déjà décrit, fait exception, du moins en partie, même si le système ne s'applique qu'aux zones désignées des terres publiques. Cette remarque est valable également pour Terre-Neuve, qui a adopté un système interministériel de gestion des terres domaniales semblable à celui de l'Alberta, bien que moins complexe.

Les seules provinces à avoir établi un véritable système intégré et global, à l'échelle de la province, pour l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire et la mise en œuvre de cette politique, sont le Manitoba et le Québec.

Les politiques sur l'utilisation des terres provinciales du *Manitoba* sont mises en vigueur au moyen d'un système interministériel comprenant le Comité du Cabinet de l'utilisation des terres provinciales (CUTP) et le Conseil de planification interministériel (CPI), constitué aux termes de la loi et formé de sous-ministres ou de leurs homologues de tous les ministères et organismes du gouvernement dont l'intérêt pour les terres est important.

Le Comité du Cabinet a la responsabilité des PUTP, entre autres fonctions, et est chargé de conseiller le ministre des Affaires municipales dans l'exercice de ses responsabilités statutaires à l'égard de la politique sur l'utilisation des terres et de la coordination du programme en général.

Le Ministre, pour sa part, bénéficie de l'appui de la Direction de l'aménagement provincial de son minis-

tère, qui met également un personnel à la disposition du CUTP. Sous la direction du Comité du Cabinet, le Conseil est chargé de la coordination interministérielle et interorganismes, ainsi que de la mise en œuvre des PUTP.

Un certain nombre de comités interministériels permanents et spéciaux présentent des rapports au CUTP et au CPI sur des sujets comme l'aménagement des terres domaniales, la politique relative aux eaux, les sols et d'autres problèmes particuliers.

Ainsi, le Manitoba est doté d'un système clairement défini au moyen duquel la politique sur l'utilisation des terres est officiellement adoptée par le Cabinet et appliquée, en vertu de la responsabilité statutaire d'un seul ministre, par les sous-ministres et leurs homologues.

Le mode d'action du *Québec* est tout à fait différent, puisqu'on a évité la méthode centralisée et pyramidale employée au Manitoba. On a eu recours aux municipalités régionales de comté (MRC) pour faire le lien entre le gouvernement provincial et les municipalités locales.

Les plans des MRC doivent respecter les objectifs de la province en matière d'utilisation des sols, ce qui est favorisé par la participation des fonctionnaires de la province à leur établissement de même que par l'obligation d'obtenir l'approbation officielle de la province. Les plans des MRC, pour leur part, doivent être reflétés dans les plans locaux d'utilisation des sols. Inversement, les ministères provinciaux sont eux aussi liés par les plans des MRC.

De cette façon, il est tenu compte des intérêts provinciaux et locaux dans les plans régionaux (ou, plus exactement peut-être, subrégionaux) qui régissent aussi bien les activités provinciales que locales.

Coopération dans une zone donnée : le PGEF

La coopération entre les organismes des différents paliers de gouvernement en vue de réaliser des objectifs communs dans une zone ou à un endroit donné n'est pas un phénomène rare. Mentionnons, à titre d'exemple, la collaboration fédérale-provinciale pour l'aménagement des bassins versants, la planification conjointe provinciale-municipale dans le domaine des transports, et la coopération tripartite pour le développement économique et (anciennement) la rénovation urbaine.

En règle générale, ce genre d'opération est temporaire, vise un objectif spécifique, repose sur la participation d'un seul « organisme directeur » du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, et est axé sur la gestion plutôt que sur la politique (même si ces caractéristiques correspondent davantage à des généralisations qu'à des règles universelles).

Une exception notable mérite d'être signalée : le programme de gestion de l'estuaire du Fraser (PGEF), qui est un programme tripartite permanent d'aménagement et de gestion du territoire, qui se singularise par l'ampleur de ses objectifs, de sa portée et de la participation qu'il suscite.

L'estuaire du Fraser en Colombie-Britannique est un cas classique d'utilisation multiple et concurrentielle des terres. Les rives du fleuve sont mises en valeur par des havres et des installations portuaires, des industries — dont la plus grande concentration d'entreprises de produits forestiers de la province —, par d'importantes extensions suburbaines et par des exploitations agricoles. Ses eaux ont donné lieu à une pêche commerciale d'envergure de même qu'à la pêche sportive et à la pêche alimentaire pour les collectivités indiennes. L'estuaire dans son ensemble, y compris ses terres humides, est un habitat essentiel des oiseaux migrateurs, abrite d'autres espèces fauniques et offre des possibilités récréatives variées à une population urbaine en expansion.

Plus de 60 organismes publics, fédéraux, provinciaux, municipaux et mixtes, participent à la gestion de l'estuaire, la plupart d'entre eux exerçant un mandat unique.

En 1977, les ministres de l'Environnement fédéral et provincial ont convenu d'entreprendre une étude conjointe de l'estuaire, qui a permis, en deux étapes, de cerner les questions et les problèmes, d'examiner la situation juridictionnelle et administrative, ainsi que de proposer un plan et un processus de gestion.

C'est de ces travaux que le PGEF est issu. Mis en place en 1985, ses principaux éléments sont les suivants :

- objectifs et politiques convenus d'un commun accord,
- structure de gestion mixte,
- processus coordonné d'examen des projets,
- programmes d'activités spécifiques,
- plans de secteur.

- Pour le PGEF, on a fixé un « objectif supérieur », à l'égard duquel on a obtenu un engagement politique :

  donner à la population et à l'économie la possibilité de prendre de l'expansion, tout en préservant la qualité et la productivité de l'environnement naturel de l'estuaire du Fraser.

  À toutes fins utiles, il s'agit d'une définition du développement durable particulière à un secteur.

  Des buts plus précis, appuyés par des politiques appropriées, se rapportent au développement des ports et de l'industrie, au transport, à la qualité de l'eau, à la gestion de l'habitat et aux loisirs. Parmi les principes de gestion, on peut signaler :

  - la reconnaissance de l'importance économique et environnementale de l'estuaire dans toutes les activités d'aménagement et de gestion,

- la simplicité et le sens pratique,
- la coordination des programmes par étape,
- la consultation de tous les intéressés,
- la compatibilité des utilisations riveraines.

- Un comité de gestion rend compte de ses activités aux ministres fédéral et provincial. Son exécutif comprend des représentants des deux ministères de l'environnement, du ministère fédéral des Pêches et des Océans ainsi que de deux commissions portuaires; les membres en général proviennent d'autres ministères fédéraux et provinciaux, des municipalités et des bandes d'Indiens.

- Toutes les propositions de mise en valeur de l'estuaire sont assujetties à un système d'examen unifié prévoyant l'intervention de tous les organismes de réglementation concernés. Le système inclut un Processus d'examen environnemental à trois niveaux, où le troisième niveau est constitué par le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement du gouvernement fédéral (ou son équivalent).

- Les programmes d'activités comme tels portent sur :

  - la qualité de l'eau,
  - la gestion de l'habitat,
  - la planification des loisirs,
  - les interventions d'urgence,
  - la planification portuaire et industrielle,
  - la navigation et le dragage,
  - la gestion des billes de bois,
  - la gestion des déchets.

- Du point de vue de l'aménagement du territoire, l'un des aspects les plus intéressants du PGEF a trait à la désignation des diverses parties de l'estuaire en fonction des utilisations particulières auxquelles elles se prêtent. Ces « désignations de zone », proposées à l'origine dans le rapport final de l'Étude sur l'estuaire du Fraser, ont maintenant donné lieu à des rajustements dans le cadre du PGEF et ont été intégrées aux plans d'aménagement municipaux ainsi qu'aux régimes de réglementation et d'approbation.

Il serait sans doute prématuré d'affirmer que le programme, qui a maintenant quatre ans, représente une réussite à tout point de vue, mais jusqu'à présent le PGEF semble offrir un modèle exceptionnel de collaboration efficace pour l'aménagement et la gestion du territoire entre deux paliers de gouvernement, l'administration locale et une multiplicité d'organismes.

Il vaut donc la peine de signaler que cette réalisation a été attribuée [réf. 54] à trois facteurs :

- la *structure et le système de gestion*, comprenant des *objectifs et des politiques communs*, inscrits dans un accord officiel de durée limitée qui, au moment de son renouvellement, peut tenir compte de l'expérience acquise pendant les cinq années précédentes;

- la *continuité*, tant institutionnelle qu'individuelle : les organismes qui existaient déjà, sans modification de leur mandat, n'ont pas été remplacés mais reliés en réseau;

- la *communication*, mettant l'accent sur le règlement de problèmes pratiques plutôt que sur la confrontation idéologique.

D'autres approches de l'aménagement intégré

Deux autres entreprises d'aménagement intégré du territoire méritent d'être signalées, même si l'une d'entre elles n'a jamais vraiment été menée à terme et a maintenant été abandonnée, et que l'autre n'existe pour l'instant que sur papier.

Dans son livre blanc de 1966 [réf. 44], le gouvernement de l'Ontario présentait une proposition qui s'apparentait étrangement à un plan d'aménagement provincial, c'est-à-dire un ensemble complet de plans d'aménagement régionaux coordonnés dans un plan-cadre applicable à l'ensemble de la province. Pendant plusieurs années, cette proposition a été ratifiée dans les énoncés ministériels.

En 1974, le ministre responsable a annoncé devant la Chambre que le plan était en voie d'établissement, mais depuis on n'en a plus entendu parler.

Beaucoup plus récemment, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a élaboré un projet de coordination de l'aménagement du territoire, de la planification de la conservation, de l'évaluation des incidences environnementales et de la gestion des terres et des eaux à l'intérieur d'un système administratif et fonctionnel unifié.

Ces initiatives ont au moins le mérite de permettre de croire à des objectifs possibles à long terme.

Commentaires

Les obstacles à l'aménagement intégré du territoire sont principalement d'ordre institutionnel : d'une part, il y a la perception traditionnelle, même si elle est erronée, de l'aménagement du territoire comme responsabilité exclusive des pouvoirs publics municipaux; d'autre part, il y a l'organisation gouvernementale par fonction, tout aussi traditionnelle, qui fait que, presque inévitablement, chacun « tire la couverture à soi ».

Il n'est guère probable que ces obstacles résistent longtemps aux pressions en faveur d'un aménagement du territoire plus global, systématique, efficace et axé sur des objectifs précis. C'est en effet à cela qu'aboutiront forcément les préoccupations de plus en plus vives que provoque la façon dont nous utilisons et abusons du territoire. Les cas que nous avons décrits montrent que ces obstacles peuvent effectivement être surmontés et offrir des modèles pratiques aux gouvernements désireux de s'en inspirer.

5. L'aménagement du territoire dans d'autres pays

L'inclusion de quelques exemples d'aménagement du territoire dans d'autres pays ne suppose nullement que « l'état de la technique » au Canada n'est pas à la hauteur des normes internationales. Elle ne vise pas non plus à inciter les Canadiens à adopter des modèles étrangers : chaque pays est confronté à ses propres problèmes et la façon de les régler est déterminée par son histoire, ses traditions, son système de droit et son régime gouvernemental.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire et d'autres domaines connexes, les Canadiens se sont même montrés un peu trop empressés d'emprunter les idées des autres, notamment celles des Américains et des Britanniques, sans se demander avec suffisamment de sérieux dans quelle mesure elles étaient adaptées aux pratiques et aux institutions du Canada.

Néanmoins, un coup d'oeil sur quelques exemples étrangers contribuera à montrer encore une fois comment l'aménagement du territoire peut servir à promouvoir la conservation, l'amélioration de l'environnement et le développement durable.

Les quatre cas décrits brièvement ont été retenus en fonction des critères suivants :

- ils sont pertinents du point de vue de notre thème, qui est le développement durable,
- ils ne font pas double emploi avec les exemples canadiens déjà décrits,
- ils sont malgré tout enrichissants par rapport aux conditions et aux problèmes qui existent au Canada,
- ils intéressent aussi bien les milieux régionaux ruraux que les milieux urbains,
- les structures décrites ne correspondent pas uniquement à des idées ou à des propositions, mais elles ont déjà été mises en vigueur, du moins en partie, ou sont sur le point de l'être.

5.1 États-Unis : la New Jersey Pinelands Commission

[réf. 25, 28]

L'intérêt particulier que présente la commission des Pinelands a trait au fait qu'on a eu recours à un organisme spécial investi de pouvoirs statutaires pour protéger une ressource exceptionnelle, sans passer par d'importantes acquisitions de terres, et privilégiant les mécanismes existants, dont les plans d'aménagement locaux.

La région de Pine Barrens au New Jersey recouvre une superficie de 4 000 kilomètres carrés près du littoral de l'Atlantique, au sud de Trenton. Les sols sablonneux et acides sont impropres à l'agriculture et les Pinelands, réserve internationale de la biosphère de l'UNESCO, demeurent une région à demi sauvage faisant figure d'exception dans la « mégalopole » de développement intense du nord-est des États-Unis. On y trouve une forêt dense, des terres humides, ainsi que de nombreuses espèces d'oiseaux, de mammifères, de reptiles et d'amphibiens.

Dans des lois semblables adoptées en 1978 et en 1979 aux paliers fédéral et étatique, on a créé une commission des Pinelands constituée de 15 membres en vue de protéger les ressources naturelles et culturelles, les valeurs récréatives et éducatives ainsi que l'agriculture de la région.

Bien que la nouvelle commission ait obtenu 26 millions de dollars du gouvernement fédéral, dont une partie pour l'acquisition d'aires et de sites d'importance particulière, on cherchait avant tout, et c'est encore le cas, à éviter les importantes acquisitions de terres, à maintenir une propriété mixte publique et privée des terrains, à encourager les mises en valeur appropriées et à administrer les lieux principalement par la coordination de l'application des lois existantes ainsi que par des programmes d'aménagement et de contrôle de l'utilisation des terres du gouvernement fédéral, de l'État et des municipalités.

(Les plans et les activités d'aménagement s'appliquant déjà à une partie ou à la totalité des Pinelands incluaient notamment le programme de gestion de la zone côtière, le plan directeur de développement de l'État, le plan global des loisirs de plein air, le plan directeur d'alimentation en eau, ainsi que les programmes d'un certain nombre d'organismes d'aménagement régionaux et locaux.)

La commission commença ses travaux par une analyse des pressions de mise en valeur touchant les Pinelands et de la capacité porteuse de la région, c'est-à-dire la quantité et la nature des mises en valeur que les diverses parties de la région pouvaient supporter sans préjudice aux valeurs que la commission avait le mandat de protéger.

À partir de cette analyse, les Pinelands ont été répartis en « aires de gestion », pour lesquelles étaient définis les types d'utilisation des terres à autoriser et à exclure. Les aires de gestion incluaient :

- des « districts de conservation », à conserver pour l'essentiel dans leur état naturel,
- des aires de développement agricole, forestier et rural,
- des « aires de croissance régionale » destinées au développement général.

Pour ces désignations, il a fallu apporter d'un commun accord des rajustements aux limites des aires de gestion et aux plans d'aménagement municipaux, dans le but de les harmoniser avec les plans de la commission et de permettre aux aires de gestion de répondre vraiment à la vocation fixée pour elles. Dans des négociations avec les organismes fédéraux et étatiques, on a également cherché à s'assurer que les programmes de ces derniers respecteraient les plans de la commission qui, pour leur part, devaient être intégrés au programme de gestion des zones côtières.

En plus des plans d'aménagement locaux, les autres instruments d'exécution des plans de la commission sont les suivants :

- Acquisition sélective de terres.
- Plusieurs programmes spécifiques de gestion des terres et des ressources.
- Un « programme de crédits au développement » prévoyant l'achat de « crédits de développement » par les propriétaires fonciers aux endroits où les mises en valeur sont autorisées à des propriétaires de secteurs où le développement fait l'objet de restrictions. (Cette méthode est une variante du « transfert de droits de développement » auquel les villes ont habituellement recours pour redistribuer les surfaces utiles autorisées entre les immeubles avoisinants.)

L'approche de la commission des Pinelands à l'égard de l'aménagement du territoire pour les aires de valeur spéciale se situe quelque part entre le zonage traditionnel et les pratiques de gestion des terres, d'une part, et les acquisitions publiques globales pour la constitution de parcs, de réserves naturelles ou d'autres secteurs analogues, d'autre part. C'est là une façon de protéger les valeurs environnementales et d'harmoniser des utilisations potentiellement incompatibles grâce à un aménagement réfléchi et au recours sélectif à diverses mesures, plutôt que de s'en remettre exclusivement à l'un ou l'autre de ces instruments plus ou moins efficaces.

Des variantes de cette approche sont utilisées par l'Agence du parc Adirondack de l'État de New York et par les conseils de planification des parcs nationaux de Grande-Bretagne, de même que par la Commission de l'escarpement du Niagara de l'Ontario. Il s'agit d'un outil qui mérite d'être pris sérieusement en considération au Canada chaque fois que les valeurs naturelles — littoral, région rurale d'une qualité esthétique exceptionnelle, station de montagne — devraient et peuvent être protégées sans que soient interdites l'utilisation des terrains privés ou les mises en valeur par des intérêts privés.

5.2 Europe de l'Ouest : remembrement des terres

[réf. 27]

La longue histoire de la propriété des terres rurales en Europe, incluant la pratique de répartir les domaines entre les héritiers, a abouti à une multiplicité de parcelles irrégulières morcelées à l'excès, se prêtant difficilement à une exploitation selon les méthodes agricoles modernes, qui sont souvent difficiles d'accès aussi, et de façon générale, se prêtent mal à une utilisation efficace et à de bonnes pratiques de conservation.

Des pays comme la France, la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse ont donc tous adopté des mesures de réorganisation globale de la propriété foncière. Naturellement, ces mesures varient dans le détail en fonction des lois, des pratiques administratives et des coutumes non seulement des différents pays mais également des États, des provinces, des cantons, etc. Sur le plan général, toutefois, les modes de remembrement sont sensiblement partout les mêmes.

En règle générale, l'initiative vient des propriétaires terriens eux-mêmes et on ne peut en arriver à un arrangement sans l'appui d'au moins la majorité des parties touchées. Après un vote affirmatif, qui inclut un accord de partage des frais, le ministère gouvernemental ou l'organisme public responsable effectue une étude détaillée des terres, notamment des types et de la capacité des sols, des pentes, du drainage, des bâtiments et des autres améliorations, etc. et il dresse alors un tout nouveau plan des routes, des systèmes de drainage et des autres ouvrages, ainsi que de la division des terres en de nouvelles parcelles, qui sont réparties entre les propriétaires proportionnellement à la superficie et à la valeur de leur domaine original.

C'est là un compte rendu extrêmement condensé de ce qui est en réalité un processus fort complexe qui peut prendre jusqu'à 20 ans avant d'être mené à bien.

L'aménagement physique — détermination de la valeur agricole des terres, tracé des routes, système de drainage, etc. — est sans doute l'aspect le plus simple, encore qu'il faille tenir compte de la présence des bâtiments existants et des autres caractéristiques physiques.

La répartition des terres, aussi bien en fonction des différentes destinations (p. ex., exploitation agricole ou conservation) qu'entre les propriétaires, est un processus complexe, qui soulève parfois de graves controverses du point de vue de l'équité, et donne lieu à l'occasion à des indemnités.

D'autres facteurs encore peuvent causer des problèmes, comme les changements de propriété et la difficulté de réaliser le plan avec un minimum de perturbations à la vie et à la production. Malgré tout, lorsqu'elles sont réussies, ces opérations peuvent améliorer considérablement l'utilisation des terres. Signalons notamment :

- une utilisation plus rationnelle des terres par un choix de cultures appropriées et d'autres affectations,
- un remembrement de propriétés permettant d'obtenir des parcelles dont la grandeur et la forme se prêtent à une utilisation plus efficace,
- l'amélioration du drainage,
- l'affectation de terres à des fins de conservation et d'usage public,
- l'amélioration de l'accès aux parcelles, assortie généralement d'une réduction considérable de la longueur totale des routes,
- les mesures prises pour faire place à des ouvrages d'importance comme les routes et les canaux avec un minimum de perturbation.

Le Canada ne connaît pas le morcellement des terres poussé à l'extrême que l'on peut trouver en Europe, de sorte que les difficultés et les coûts inhérents au remembrement de parcelles enregistrées ne seraient probablement justifiés que dans des cas exceptionnels. Il existe néanmoins de vastes secteurs où (comme le faisait observer Thomas Adams) la disposition des parcelles convient mal au terrain ou crée des unités de culture d'envergure non économique. Dans ces cas, il vaudrait au moins la peine d'examiner l'opportunité et la faisabilité d'adopter la pratique européenne.

La législation de certaines provinces prévoit déjà l'annulation ou le remaniement des plans de lotissement, mais jusque-là les dispositions de ces lois n'ont été appliquées qu'à des lotissements prématurés ou non convenables à des fins de construction. Une meilleure utilisation des terres rurales par la création de parcelles de grandeur ou de forme plus appropriée ne semble pas avoir retenu beaucoup d'attention.

5.3 Nouvelle-Zélande : la « ville verte »

[réf. 36]

La région métropolitaine d'Auckland, en Nouvelle-Zélande, a une population d'environ 800 000 habitants (ce qui est semblable à la Région de la Capitale nationale au Canada), dont 300 000 vivent dans l'isthme qui définit la partie intérieure de la ville. L'administration régionale d'Auckland a adopté un plan destiné à décourager l'utilisation des voitures privées dans ce secteur au profit des transports en commun, des bicyclettes et de la marche. Dans le même mouvement, elle s'emploie à « verdir » le quartier par des arbres, des parcs et des allées piétonnes.

En résumé, le plan comprend :

- un service amélioré de transport en commun rapide sur les principales voies menant au centre-ville, à partir de relais desservis par des autobus locaux;
- un réseau de « voies vertes » qui assure un accès agréable et sécuritaire vers les relais pour les piétons et les cyclistes. On a recours à cette fin à des allées et à des droits de passage, au rétrécissement des rues goudronnées, à l'acquisition de bandes derrière les rangées de maisons, etc.

Les relais, dotés d'installations de stationnement des bicyclettes, sont des lieux naturels pour accueillir des boutiques d'alimentation ou autres, des centres communautaires et diverses installations. Les allées vertes relient les secteurs résidentiels non seulement aux relais mais également aux écoles et aux parcs, le tout agrémenté d'un réseau d'espaces ouverts communiquant entre eux.

En plus de ces éléments de base, les rues sont rétrécies ou fermées pour décourager la circulation automobile (et faire place aux voies vertes), et l'on a entrepris un programme ambitieux de « forêt urbaine », qui se réalise par la plantation d'arbres le long des voies vertes et dans tous les espaces disponibles : terrains vagues, emprise des routes, etc.

Les villes canadiennes ont le plus souvent été aménagées en fonction de la circulation automobile. Dans leurs quartiers les plus récents, construits selon des densités relativement faibles, on ne peut offrir de transports en commun commodes à des coûts acceptables, tandis que les rues plus anciennes manquent d'attrait pour les cyclistes et les piétons.

Auckland est un excellent exemple de la façon dont une ville peut être réaménagée de manière à ce que la marche ou le cyclisme ainsi que les transports en commun deviennent plus pratiques et agréables que l'utilisation de sa voiture.

La plupart des villes du Canada, bien sûr, sont aux prises avec des conditions climatiques inconnues en Nouvelle-Zélande, et il est difficile d'imaginer à Montréal ou à Winnipeg un réseau de voies vertes conçu de la même façon qu'à Auckland. C'est pourquoi il faudrait adapter le principe pour le rendre plus pratique au Canada mais on pourrait également s'en inspirer pour concevoir un milieu urbain plus rationnel.

5.4 Royaume-Uni : restauration d'une vallée fluviale urbaine

[réf. 45]

Il fut un temps où la ville de Sheffield évoquait immanquablement l'acier, et le cœur des aciéries de Sheffield se trouvait dans la vallée encaissée du Don, secteur de 860 hectares se prolongeant jusqu'au centre de la ville, envahi par les usines, les gares de triage et les quartiers d'ouvriers.

Dans les décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, toutefois, la sidérurgie britannique s'est pratiquement effondrée et la plupart des logements, barraques tombant en ruine, ont été démolis. Au milieu des années 1980, la moitié de la vallée inférieure du Don était laissée à l'abandon ou devenue si vétuste que la plupart des bâtiments restants étaient désertés. Les autorités municipales finirent par reconnaître que l'industrie n'allait pas revivre et qu'il fallait trouver une nouvelle orientation à un quartier intimement lié à l'histoire et à l'identité de la ville.

Or, l'acquisition globale des terrains à des fins de loisirs et d'utilisation du public était impensable en raison des coûts et d'autres facteurs économiques : il restait encore des emplois dans la vallée et malgré la disparition de la plus grande partie de l'industrie sidérurgique, on croyait encore à de nouvelles possibilités de développement économique, dont la ville avait absolument besoin.

C'est ainsi qu'on résolut de restaurer l'environnement non seulement pour embellir la ville dans l'immédiat mais également pour stimuler un nouvel essor et créer des emplois dans la vallée.

Un important réseau d'espaces découverts d'une superficie totale de 50 hectares comprend aujourd'hui un grand parc public, un centre sportif et un secteur de développement paysager destiné à l'industrie de la technologie. Ce réseau de base, relié à des « corridors d'amélioration environnementale » le long des routes principales, des lignes de chemin de fer, du fleuve et du canal qui le suit en parallèle, rejoint un réseau de sentiers piétons et cyclables, ainsi que des chaînons paysagers menant au secteur résidentiel adjacent.

Le réseau d'espaces découverts dans son ensemble a été conçu de manière à encourager la réhabilitation écologique de la vallée ainsi qu'à assurer un habitat pour la faune et un environnement agréable pour les humains.

Les premières indications (1987) donnent à penser que la stratégie de la ville, appuyée par un programme de publicité et d'information, est en passe de porter des fruits. Un centre commercial régional doit être construit dans un ancien secteur industriel de la vallée, suscitant l'intérêt des promoteurs industriels et commerciaux. Il appert désormais que la vallée inférieure du Don pourrait bien de nouveau jouer un rôle majeur dans l'économie locale, de façon bien différente, bien sûr, et devenir un atout récréatif et visuel important pour la ville.

De nombreux enseignements peuvent être tirés de ces exemples.

Tout d'abord, s'il est vrai que la restructuration économique à laquelle on assiste un peu partout en Europe et en Amérique du Nord, où les industries traditionnelles cèdent la place à la haute technologie et aux services, peut causer de graves perturbations à court terme, elle peut également offrir de grands avantages en contrepartie, dont la réhabilitation de l'environnement n'est pas le moindre.

Ensuite, on se rend compte que la création d'un environnement plus humain et plus sain peut avoir des retombées économiques.

Enfin, la collaboration entre les secteurs public et privé pour la réalisation d'objectifs économiques et environnementaux apparaît non seulement comme possible mais également comme le mode d'action vraisemblablement le plus efficace.

Tous ces enseignements sont aussi valables au Canada que partout ailleurs. À vrai dire, on en voit l'application dans des villes comme Sudbury et dans les programmes de revitalisation des vieux quais.

6. Conclusion

6.1 Contribution de l'aménagement du territoire à la durabilité

L'expérience montre que l'aménagement du territoire contribue déjà de diverses façons à la réalisation de l'objectif de développement durable au Canada.

Signalons en particulier :

- la *promotion d'une utilisation efficace des sols* par la réglementation pour empêcher les mises en valeur peu économiques ou inutilement coûteuses et par l'encouragement des utilisations multiples lorsque celles-ci peuvent coexister de façon harmonieuse; comme exemple, on peut citer la limitation de l'étalement des villes et l'utilisation des terres domaniales comme lieux de loisir et de production forestière;
- *la répartition des ressources renouvelables*, notamment les ressources forestières et hydriques, en vue d'une utilisation optimale et durable;
- *la protection des terres, des ressources et des entités d'intérêt spécial* contre la destruction ou l'usage abusif; il peut s'agir de ressources économiques comme des terres agricoles à fort rendement, des dépôts d'agrégats de minéraux, des zones ou des sites d'intérêt scientifique, esthétique ou récréatif;
- le *règlement de demandes concurrentielles* en fonction de buts, de critères et de priorités prédéterminés;
- l'*encouragement et la facilitation du développement économique non préjudiciable à l'environnement*;
- la *réduction de la pollution de l'environnement* par la réglementation de l'emplacement et de la conception des installations ainsi que par l'imposition de normes de rendement comme condition de mise en valeur;
- la *promotion du développement urbain durable* par la réglementation de la nature et de la densité de ce développement ainsi que par des normes prévoyant des espaces ouverts et d'autres commodités publiques.

On ne peut malheureusement prétendre que toutes ces mesures sont prises régulièrement et efficacement dans tout le Canada. Mais dans chacun de ces domaines, il y a suffisamment d'exemples pour démontrer de façon convaincante ce qu'il est possible de faire. Notre intention n'est pas de présenter l'aménagement du territoire comme une panacée. Comme nous l'avons déjà signalé, beaucoup de grandes questions touchant le développement et l'environnement doivent être réglées autrement. L'aménagement du territoire n'est qu'un instrument parmi d'autres, mais dont la valeur potentielle et la souplesse sont considérables.

Pourquoi alors n'a-t-on pas mieux tiré profit des possibilités offertes par cet instrument?

La question a son importance, car si nous devons avoir recours à l'aménagement du territoire de façon plus systématique et efficace au service de la durabilité, il nous faut être conscient des obstacles à surmonter.

L'obstacle le plus fondamental est sans doute celui de l'attitude de la société à l'égard du « territoire » et de « l'aménagement ».

En Amérique du Nord, les terres sont en général assimilées à la propriété privée et la conviction « qu'on ne peut dire aux gens ce qu'ils doivent faire sur leur propre terrain » est encore largement et fermement ancrée. Le mouvement en faveur de l'inclusion de la protection des « droits de propriété » dans la Charte des droits et libertés témoigne bien de la vivacité de ce point de vue, même si les droits de propriété foncière n'ont jamais été absolus au Canada.

Or, bien que la planification « d'entreprise » et « stratégique » soit devenue non seulement acceptable mais de pratique générale dans le monde des affaires, l'idée de planification ou d'aménagement, dès qu'il s'agit du gouvernement, demeure vaguement suspecte et évoque les pays à économie planifiée.

C'est pourquoi, même si l'aménagement du territoire a fait son chemin et est de plus en plus acceptée, il véhicule encore pour bien des gens la connotation d'ingérence indue de la part de l'État dans les droits des citoyens. On comprend mieux dès lors les réticences de la part des dirigeants politiques, notamment aux paliers fédéral et provincial.

Le caractère diffus de l'aménagement du territoire est un autre problème déterminant.

La répartition de l'autorité en matière d'aménagement du territoire et la variété des objets visés par cette activité représentent une entrave à la réalisation de son plein potentiel (même si, comme nous l'avons montré, on déploie des efforts réels dans certaines parties du Canada pour changer les choses). Cette répartition masque également les principes et les méthodes qu'ont en commun les divers programmes, même si certains d'entre eux ne portent absolument pas l'étiquette de l'aménagement.

Ainsi, l'aménagement du territoire souffre d'un « problème d'identité » (comme en témoigne l'utilisation de plu-

sieurs termes différents pour désigner ce qui est sensiblement la même activité) qui fait obstacle à la reconnaissance de sa nature véritable et de son potentiel.

Ce phénomène est si pernicieux que certaines personnes qui travaillent dans le domaine de l'aménagement du territoire ne se considèrent pas comme des « aménageurs », tandis que d'autres sont incapables de définir la nature exacte de leur profession.

En tant qu'activité professionnelle distincte et identifiable, l'aménagement du territoire est le plus souvent assimilé à l'aménagement *municipal*, et se trouve donc tributaire des contraintes et des buts particuliers des pouvoirs publics locaux. On réduit d'ailleurs bien souvent cette activité à une simple sous-fonction de l'administration municipale. Encore une fois, cette attitude a pour effet de minimiser le potentiel de cette discipline.

6.2 L'avenir : (i) orientation

Le recours vraiment efficace à l'aménagement du territoire en tant qu'instrument de développement durable suppose des mesures d'ordre politique et administratif, dont nous donnerons un aperçu dans la section suivante. Ces mesures, toutefois, doivent s'accompagner d'une réorientation de la politique officielle s'appuyant sur d'importants changements de philosophie, de perception et d'attitude.

L'attitude à l'égard du territoire

Tout d'abord, et c'est là la question la plus fondamentale, l'acceptation du développement durable et de la sauvegarde de l'habitat humain en tant qu'objectif premier à adopter de toute urgence dans la politique officielle suppose des changements fondamentaux d'attitude à l'égard du territoire.

Certes, le public reconnaît de plus en plus la nécessité de protéger « l'environnement », et les sondages d'opinion sont là pour le prouver, mais en Amérique du Nord le territoire continue à être considéré par la majorité non pas tant comme une partie de l'environnement mais plutôt comme une propriété privée, une denrée, une source de revenu et de profit, un lieu de loisir, un endroit où déverser des déchets, un emblème de statut social.

Cette vision ne peut être conciliée avec celle voulant que le sol, l'eau, l'air et les espèces vivantes forment un écosystème unique dont, comme pour tous les systèmes, il suffit de toucher à un élément pour déséquilibrer l'ensemble.

Il est possible que cette réalité ait été récemment redécouverte par la science moderne, mais elle est loin d'être nouvelle en Amérique du Nord, car elle faisait partie intégrante des cultures autochtones bien avant l'arrivée des Européens. La *Déclaration des Nishnawbe-aski* de 1977 par le Grand conseil du Traité nº 9 (qui est maintenant la nation nishnawbe-aski) exprime ainsi cette réalité :

> Nous ne faisons qu'un avec la nature, avec tout ce que le Créateur a fait autour de nous. Nous vivons ici depuis des temps immémoriaux, en paix avec la terre, les lacs et les rivières, les animaux, les poissons, les oiseaux et toute la nature. Nous vivons aujourd'hui dans la continuité d'hier à demain qui fait partie du grand cycle de la vie.

En définitive, que nous appelions cette vision « génie écologique » ou « spiritualité autochtone », l'avenir de l'humanité dépend probablement de l'acceptation de cette conception du monde.

Il ne s'ensuit pas qu'il faille abolir tous les droits de propriété foncière privée, mais force nous est de reconnaître que l'intérêt public doit avoir la suprématie et d'accepter le principe selon lequel le territoire ne nous appartient pas de façon absolue mais qu'il nous a été confié pour que nous le transmettions aux générations futures.

La politique

La perception du territoire comme étant avant tout un bien privé se réflète inévitablement dans les attitudes politiques.

Dans une société qui confère une si grande valeur aux droits fonciers, il est même étonnant que les gouvernements du Canada soient allés si loin et aient imposé des restrictions sur ces droits.

Les exemples les plus notables sont le zonage agricole du Québec et de la Colombie-Britannique, le Plan de l'escarpement du Niagara de l'Ontario, la réglementation de la propriété dans l'Île-du-Prince-Édouard et les pouvoirs généraux de réglementation de l'aménagement foncier délégués aux conseils municipaux de toutes les provinces.

Aucun gouvernement provincial, toutefois, n'a poussé l'audace jusqu'à adopter un plan global d'aménagement du territoire provincial et, si l'on peut admettre certains facteurs pratiques jouant contre cette mesure, la véritable objection est qu'elle serait mal accueillie sur le plan idéologique et perçue comme dangereuse politiquement. Les dirigeants politiques, par ailleurs, sont peu enclins à adopter des plans à long terme susceptibles de restreindre leur aptitude à prendre des décisions improvisées.

Certaines provinces ne se sont d'ailleurs jamais résolues à adopter une véritable politique foncière (même si elles ont autorisé leurs municipalités à le faire) et dans celles qui se sont aventurées dans cette voie, la politique foncière est demeurée le plus souvent extrêmement vulnérable, à la merci des changements d'orientation politique. On pourrait en dire autant du rôle joué par le gouvernement fédéral.

De ce point de vue, il importe donc :

- *de convenir que la protection de l'environnement, la conservation des ressources et le développement économique durable représentent des objectifs fondamentaux de la politique,*
- *de reconnaître l'importance de la politique sur l'utilisation des sols à tous les paliers de gouvernement,*
- *de s'engager de façon permanente à fournir des directives, une orientation et des normes cohérentes dans le domaine de la politique sur l'utilisation des sols comme c'est le cas dans le domaine de la santé, de l'éducation et de la justice.*

Les aménageurs

Des changements d'attitude et de perception s'imposent également dans la communauté des aménageurs eux-mêmes.

Au sein de la profession institutionnalisée, telle qu'elle est représentée par l'Institut canadien des urbanistes, la perception de « l'aménagement » se réduit essentiellement à celle de l'aménagement municipal, comme en témoigne d'ailleurs le nom de l'organisme, même si l'on n'ose pas se l'avouer : les discussions entre les membres de l'Institut risquent davantage de porter sur les tendances courantes de la vente au détail ou sur l'élargissement de l'assiette fiscale d'une municipalité que sur l'aménagement d'un bassin fluvial ou la gestion forestière.

Il est d'ailleurs fort probable qu'un nombre appréciable d'entre eux ne connaissent pas encore le terme de « développement durable » et, pire encore peut-être, qu'une bonne proportion des autres ne font pas de lien particulier entre le développement durable et leur vocation.

La plupart des aménageurs ont fait leurs études en sciences sociales ou dans le domaine du design, de sorte que bon nombre d'entre eux n'ont dans le meilleur des cas qu'une connaissance limitée de la biologie ou des sciences de la terre, y compris de l'écologie.

Le territoire en soi n'est pas reconnu comme le principal objet des responsabilités et des activités des aménageurs, tout comme la compréhension des principes de l'écologie ne sont pas une exigence de la reconnaissance professionnelle.

Le Code de déontologie de l'Institut canadien des urbanistes s'intéresse presque exclusivement aux obligations des membres envers les employeurs et les clients, les collègues et les employés, en des termes qui pourraient tout aussi bien, *mutatis mutandis*, s'appliquer aux avocats ou aux comptables. Il n'y est fait nulle mention de la nature des responsabilités fondamentales de l'aménageur à l'égard de la société et de son habitat.

Il faudrait peut-être imposer à la profession une sorte de serment d'Hippocrate, par lequel les membres s'engageraient sur le plan déontologique à prendre soin du territoire et à sauvegarder la qualité de l'environnement. (Cette pratique aurait du moins l'avantage de servir de pense-bête et de rappel de conscience aux membres actuels, et pourrait même avoir pour effet de convertir quelques-uns de ceux, et leur nombre n'est pas négligeable, qui s'occupent actuellement d'aménagement du territoire mais qui n'ont pas plus de respect qu'il ne faut pour l'Institut.)

L'absence d'une véritable base éthique ou intellectuelle pour soutenir la profession des aménageurs devrait inquiéter non seulement l'Institut et ses filiales provinciales mais également les écoles universitaires d'urbanisme.

6.3 L'avenir : (ii) organisation

> La plupart des institutions chargées de relever les défis de l'environnement-développement sont indépendantes et isolées, et leur processus de prise de décision fermé. Ceux qui sont chargés d'administrer les ressources naturelles et de protéger leur environnement sont, sur le plan des institutions, coupés des responsables économiques. Le monde réel où écologie et économie sont étroitement imbriquées ne va pas se métamorphoser; ce sont les politiques et les institutions en jeu qui doivent le faire.
>
> *Notre avenir à tous* (Rapport Brundtland)

> Des efforts ont été faits au Canada en vue de réaliser un développement économique durable. La plus grande faiblesse de ces efforts a trait à l'approche sectorielle de l'aménagement et du développement.
>
> *Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie*

La durabilité en tant qu'objectif

La notion même d'aménagement implique celle de la planification, donc d'un but à atteindre. Comme l'a montré notre document, l'aménagement du territoire est un instrument que l'on peut utiliser à diverses fins, dont la plupart ont une utilité sociale : garder la maîtrise des coûts des services urbains, maximaliser le rendement à long terme de l'utilisation des ressources renouvelables, protéger un paysage exceptionnel.

Le véritable enjeu du recours à l'aménagement du territoire pour servir la cause de la durabilité globale n'est pas d'améliorer la compétence des aménageurs ni les systèmes actuels d'aménagement du territoire, si importants que soient ces objectifs.

Si l'aménagement du territoire doit être utilisé pour atteindre l'objectif du développement durable, le développement durable doit être clairement établi par les gouvernements du Canada comme étant l'objectif de l'aménagement du territoire.

Cette proposition peut sembler simpliste, mais elle n'en demeure pas moins fondamentale. Comme tout instrument, elle ne peut servir qu'à la fin pour laquelle on l'utilise.

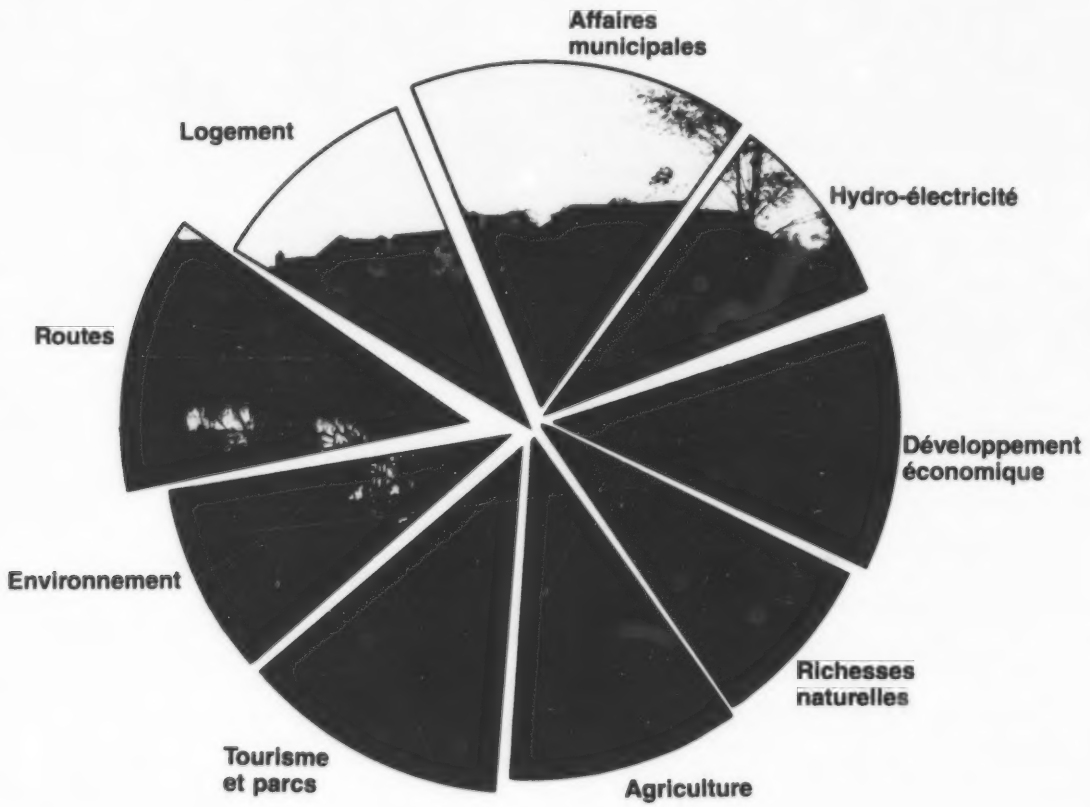
À vrai dire, la proposition n'est pas aussi simple qu'elle le paraît, parce qu'elle nous oblige immédiatement à nous interroger sur la façon dont l'objectif de durabilité s'harmonise à d'autres objectifs : s'agit-il uniquement d'un objectif parmi tant d'autres ou doit-il d'une certaine façon l'emporter sur tous les autres?

Cette interrogation n'est pas un simple jeu de l'esprit mais une question bien concrète qui déterminera les compromis à faire et les décisions à prendre en cas de conflit entre l'objectif de protection de l'environnement et de conservation et d'autres objectifs. Si l'on est convaincu, et bien des raisons devraient nous inciter à l'être, que la réalisation de l'objectif de durabilité est essentielle à la survie de la société et peut-être même du genre humain, il devient alors raisonnable d'avancer que la durabilité doit être l'objectif suprême de l'aménagement du territoire. Or, il se pose alors des questions difficiles en ce qui concerne d'autres objectifs fondamentaux, comme par exemple la santé ou la production alimentaire. On se trouve ainsi amené à penser qu'il s'agit moins peut-être de sérier de tels objectifs mais de définir un objectif global chapeautant tous les autres objectifs essentiels et permettant de concilier les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Politiques et systèmes d'aménagement

L'adoption de la durabilité comme objectif national en matière d'aménagement du territoire n'a pas pour corrollaire qu'il faille dresser une sorte de « plan directeur » d'aménagement pour le Canada. Même si cette idée est revenue sur le tapis à plusieurs occasions et sous des formes diverses, il est irréaliste tant sur le plan technique que politique d'envisager un document qui préciserait la destination exacte de chaque hectare du territoire du Canada. Cela n'est d'ailleurs pas nécessaire.

Sur un plan plus pratique, il conviendrait de s'entendre sur un ensemble national de politiques et de lignes directrices relatives à l'utilisation des sols (liées, idéalement, à une stratégie nationale de conservation) afin de fournir un cadre commun d'orientation des



programmes d'aménagement particuliers, y compris de programmes comme l'EIE.

Quelle forme pourrait revêtir cette politique nationale d'utilisation des sols? Il est quelque peu osé de chercher à répondre à cette question, mais l'on pourrait envisager trois volets principaux :

- Un réseau d'« *aires protégées* » présentant un intérêt d'ordre scientifique, culturel, esthétique, archéologique ou autre, et classées d'après la nature et le degré de protection nécessaires.
- Des principes et des lignes directrices inspirés de l'objectif de développement durable visant la *conservation, l'utilisation et la gestion des zones de ressources*, comme les terres agricoles à fort rendement ou spéciales, les forêts, les réserves minérales et l'eau.
- Un système de priorités et de principes, également fondés sur la durabilité, afin d'orienter la *prise de décision relative aux utilisations concurrentielles* (p. ex., le développement urbain par rapport à l'agriculture ou l'agriculture par rapport à l'exploitation forestière).

Pour mettre en œuvre ces politiques, il ne serait pas nécessaire d'adopter des lois, des procédures et des méthodes d'aménagement normalisés depuis Pond Inlet jusqu'à la pointe Grey (même si on décidait d'en faire un objectif pratique) pourvu qu'aux deux endroits l'aménagement du territoire respecte les objectifs et principes nationaux, provinciaux et territoriaux. Il faudrait toutefois que chacun des gouvernements, aux paliers fédéral, provincial et territorial, élabore les politiques et les lignes directrices nationales en fonction de ses propres responsabilités, de sa législation, de ses pratiques administratives et de ses objectifs particuliers d'utilisation des sols.

La hiérarchie nationale entre politique, plan et mise en œuvre suppose un *degré d'intégration des différents programmes* qui n'existe pas actuellement dans la plupart des provinces.

Le plus souvent, les gouvernements provinciaux gèrent une mosaïque de programmes individuels mis en place aux termes de diverses lois, relevant d'organismes différents, en réponse à des besoins particuliers. Une demi-douzaine de ministères ou même davantage, chacun ayant son mandat, ses objectifs et ses programmes propres, peuvent avoir des responsabilités importantes relativement au territoire.

Cette situation a peut-être des avantages politiques et bureaucratiques, mais elle ne manque pas de favoriser l'incertitude et l'incohérence des politiques et des objectifs, ainsi que la confusion et même des décisions contradictoires dans l'administration. En outre, et c'est peut-être le plus important, elle favorise les lacunes et les faiblesses du système d'aménagement du territoire dans son ensemble.

Par conséquent, l'élaboration des politiques nationales d'utilisation des sols par chacun des gouvernements devrait s'accompagner d'un examen des structures et des procédures qui lui sont propres en matière de politiques et de programmes d'utilisation des sols, d'élaboration des plans et de mise en œuvre de ces plans. Plusieurs modèles utiles ont été décrits dans les sections 4.10 et 5 de notre étude.

Plus précisément, ces examens porteraient sur les liens existant entre :

- les politiques foncières nationales-provinciales-territoriales, les plans régionaux-locaux d'utilisation des sols et la mise en œuvre des plans;
- les politiques et les plans intéressant le territoire, et les autres programmes d'aménagement, en particulier pour le développement économique;
- les programmes liés au territoire des divers ministères et organismes;
- le système d'aménagement du territoire et l'élaboration de la politique dans ce domaine, les stratégies de conservation et les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Les régions

Ces examens devraient également porter, à titre de composantes essentielles, sur la *structure régionale d'aménagement*.

On reconnaît généralement à l'heure actuelle que l'élément de base du système d'aménagement du territoire, soit la municipalité, comporte le plus souvent des limites trop restreintes et trop arbitraires pour être satisfaisant dans la plupart des cas. Il importe donc de regrouper les municipalités en régions d'aménagement plus importantes, ou de trouver d'autres moyens pour définir ces régions, de façon à rendre possible un aménagement rationnel.

Pour se convaincre de cette nécessité, on se rappellera que pratiquement tous les programmes examinés dans notre étude ont été d'une façon ou d'une autre « régionalisés », que les « régions » soient des zones métropolitaines, de vastes étendues de terres domaniales ou des bassins versants.

Au total, c'est la région, quelle que soit la façon dont elle est définie, qui assure le lien vital d'intégration des objectifs généraux de politique et d'exécution des plans par des opérations et une administration courantes. C'est également en grande partie au niveau régional que les politiques d'utilisation des sols et de développement économique se croisent et doivent être harmonisées. Enfin, seule la région peut servir de cadre convenable à l'aménagement fondé sur l'écosystème.

Tous ces éléments sont aussi importants les uns que les autres pour l'adoption de politiques nationales sur l'utilisation des sols.

En théorie, il peut paraître idéal d'avoir recours à un ensemble unique de régions et de sous-régions d'aménagement, définies à partir de critères uniformes d'un bout à l'autre du pays, mais cela n'est ni essentiel ni peut-être réalisable, si l'on considère qu'en pratique aucun ensemble fixe de régions ne conviendra à tous les gouvernements.

Un objectif plus réaliste serait que chaque partie définisse un ensemble cohérent de régions et de sous-régions s'imbriquant les unes dans les autres, pouvant servir de cadre commun à des programmes différents d'aménagement du territoire.

Ainsi, par exemple, une région d'aménagement constituée par un bassin hydrographique pourrait comprendre plusieurs sous-régions se prêtant à un aménagement intermunicipal.

L'aménagement municipal

Si les pouvoirs publics municipaux et leurs aménageurs sont souvent préoccupés par des questions autres que la durabilité, les environnementalistes et même les gouvernements provinciaux, quant à eux, sont souvent peu sensibles à la valeur potentielle des municipalités en tant qu'alliées dans la cause de la durabilité.

Les municipalités jouissent d'un pouvoir considérable en matière d'utilisation et de mise en valeur des sols, non seulement en vertu des lois provinciales à cet effet, mais également en application des codes du bâtiment, des lois sur la santé publique et d'autres instruments légaux. Ces pouvoirs légaux sont fermement établis et ont résisté à l'épreuve du temps. Les conseils et les dirigeants municipaux savent en tirer parti au maximum et, dans l'ensemble, le public s'y est habitué et accepte l'exercice de cette autorité. *Par conséquent, l'aménagement municipal pourrait de façon très efficace servir la cause de la durabilité.*

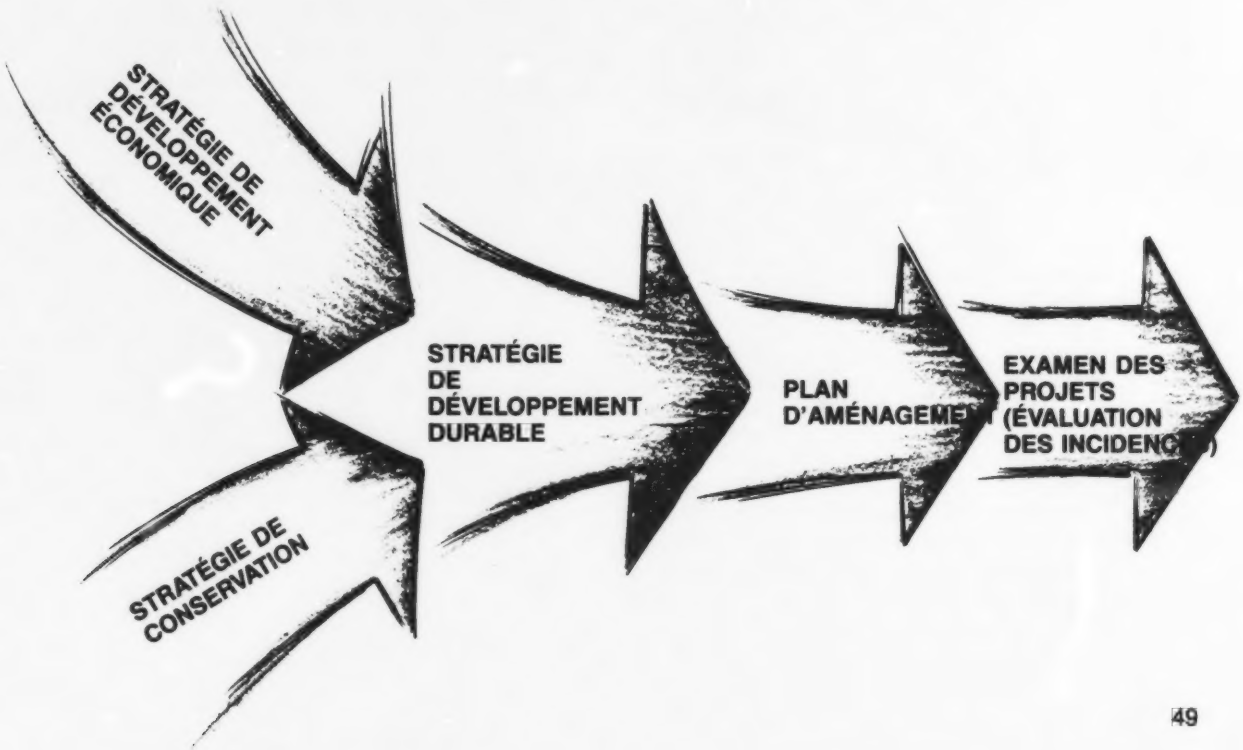
De plus en plus, d'ailleurs, les plans municipaux s'emploient à protéger les richesses naturelles, à définir des normes relatives aux espaces ouverts, à réglementer les industries polluantes, et de façon générale, à soumettre le développement à des considérations environnementales supérieures. Malheureusement, en raison de leurs limites étroites, ils ne peuvent intégrer la dimension de l'écosystème et s'appuyer sur un ensemble cohérent d'objectifs et de lignes directrices environnementaux.

Si l'on arrivait à faire évoluer la situation de telle sorte que les plans municipaux deviennent de véritables instruments d'appui des politiques nationales et provinciales en matière d'environnement et de soutien des stratégies de conservation, on disposerait d'un instrument authentique et puissant répondant parfaitement au mot d'ordre de René Dubos : « Penser globalement, agir localement ».

Les modèles

La diversité des activités d'aménagement du territoire au Canada offre toute une série de solutions intéressantes pour harmoniser différents programmes en vue d'atteindre un objectif commun.

Comme le montre notre étude, il existe d'excellents modèles à suivre dans les quatre domaines essentiels suivants :



- *définition de la politique,*
- *établissement des plans,*
- *coordination des programmes,*
- *mise en œuvre des plans.*

Le Canada serait sans doute doté du meilleur système d'aménagement du territoire du monde si cette expérience était mise en commun et si chaque gouvernement devait emprunter, selon ses besoins et des modalités convenant à sa situation, le meilleur de ce que les autres ont à lui offrir.

C'est peut-être là une tâche à laquelle pourrait s'attaquer le Conseil des ministres des ressources et de l'environnement ou encore les Tables rondes nationales et provinciales sur l'environnement et l'économie.

6.4 L'optique nationale et le rôle du gouvernement fédéral

Le gouvernement du Canada a des responsabilités à assumer à l'égard des principaux aspects de l'état de l'écosystème dans son ensemble, en particulier dans les domaines qui transcendent les limites politiques, comme la qualité de l'air et de l'eau. Toutefois, les responsabilités qui sont dévolues aux provinces par la Constitution, en ce qui a trait au territoire et à la plupart des ressources naturelles, entravent l'action du gouvernement fédéral dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il lui reste néanmoins un rôle important à jouer à quatre égards :

- le Nord,
- l'information,
- les programmes fédéraux,
- la direction.

Le Nord

La situation actuelle relative à l'aménagement et à la gestion des sols dans les deux territoires du Nord a été présentée à la section 4.5. Rappelons la participation de plusieurs ministères et organismes fédéraux, la dévolution de l'autorité fédérale aux gouvernements territoriaux, la cession de titres et de droits fonciers importants aux peuples autochtones, et le nouveau système global d'aménagement du territoire qui a évolué rapidement depuis son adoption.

En principe, tous ces éléments sont en soi excellents, mais ils interviennent de façon indépendante les uns des autres et de manière quelque peu arbitraire, sans qu'on se soucie véritablement des incidences réciproques. C'est pourquoi on peut craindre que, somme toute, on aboutisse en ce qui a trait au territoire, aux richesses naturelles et à l'environnement en général à un ensemble d'arrangements différents quant au champ de compétence et à la réglementation mais tout aussi complexes que ceux du Sud.

Ce résultat ne saurait être satisfaisant dans une partie du Canada où la réalisation de l'objectif de développement durable est encore plus concret et plus immédiat que partout ailleurs au pays.

Étant donné que c'est encore le gouvernement fédéral qui détient la principale responsabilité des terres du Nord, c'est lui qui doit — tout en respectant les droits, les intérêts et les aspirations des peuples autochtones et des gouvernements territoriaux — veiller à ce que les éventuelles ententes d'aménagement et de gestion de ce territoire demeurent aussi simples, compréhensibles et équitables que le permet l'efficacité.

Information en matière de territoire

Pour le Canada dans son ensemble, le gouvernement fédéral a un rôle de premier plan à jouer comme source d'information relative au territoire.

Il faut dire qu'ici encore, Ottawa s'est bien acquitté de ses responsabilités par le passé : signalons entre autres cette base de données essentielles à l'échelle nationale qu'est l'Inventaire des terres du Canada, le Programme de surveillance de l'utilisation des terres du Canada, aujourd'hui terminé, ses travaux de pionnier dans le domaine de la photographie aérienne, de la télédétection et des systèmes d'informatique géographique, ses études comparatives des systèmes d'aménagement et de gestion du territoire en place dans les diverses régions du Canada.

La poursuite de ces travaux revêt une importance fondamentale si l'on veut améliorer l'aménagement du territoire sur le plan technique et finir par l'appliquer à l'ensemble de l'écosystème.

La mission du ministère de l'Environnement, en particulier, ne peut être accomplie par un gouvernement provincial ni même, sans doute, par plusieurs provinces en coopération. C'est pourquoi il faut déplorer l'abolition de la Direction générale des terres du Ministère malgré la création de la nouvelle Direction du développement durable.

À vrai dire, il faudrait que le gouvernement fédéral adopte encore une nouvelle mesure.

Nous vivons à une époque d'évolution économique, démographique et technologique qui aura pour effet, peut-être même dans un avenir très rapproché, de modifier considérablement la géographie humaine et économique du Canada. L'incidence conjuguée de l'informatique et de la réorientation économique sur la distribution de la population et sur l'activité économique en est un bon exemple.

Or, il n'a été fait jusqu'à présent aucun essai systématique pour cerner ou prévoir cette évolution.

Naturellement, ce n'est pas au gouvernement fédéral d'assumer la totalité de cette responsabilité, en raison de l'importance des répercussions pour les provinces. Malgré tout, Ottawa se doit de discuter avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, peut-être aussi avec les universités, de l'opportunité de créer, sous une forme ou une autre, une institution permanente chargée de suivre de près et de prévoir les tendances et les facteurs de la répartition démographique, de l'activité économique et de l'utilisation des sols d'un bout à l'autre du pays.

Programmes fédéraux

Nous avons dans notre étude donné de nombreux exemples de la participation fédérale à des programmes touchant directement l'utilisation des sols dans les provinces, notamment en matière de développement économique régional, de gestion des eaux et d'évaluation des incidences environnementales. On pourrait ajouter les responsabilités et les activités fédérales dans le domaine des transports, de l'agriculture, des forêts, etc. Il est de première importance de se conformer rigoureusement au principe, dans le cadre de la politique fédérale sur l'utilisation des terres, voulant que toutes ces activités soient au service d'un aménagement cohérent du territoire (comme l'ont fait, par exemple, si efficacement les programmes de la SCHL à une certaine époque) et même, dans la mesure du possible, qu'elles ne soient exercées que dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Politique nationale en matière d'utilisation des sols

Le rôle le plus fondamental du gouvernement fédéral est d'assurer la *direction* en matière de politique sur l'utilisation des sols.

Nous avons préconisé dans la section précédente un « ensemble national de politiques et de lignes directrices sur l'utilisation des sols », en choisissant délibérément le mot « national » parce que la nature même de la politique et de la géographie du Canada rend essentiel que ces politiques soient élaborées et adoptées en collaboration et non imposées par Ottawa. L'initiative, toutefois, doit venir d'Ottawa et c'est encore Ottawa qui, il faut bien être réaliste, doit assumer la plus grande partie du fardeau.

Une telle initiative ne constituerait certes pas un précédent sur le plan constitutionnel ou dans les relations fédérales-provinciales. Les travaux de la Commission de la conservation, de la SCHL dans ses premières années et du ministère d'État aux Affaires urbaines des années 1970, si courte que fût son existence, en sont des preuves tangibles.

Plus récemment, nous avons assisté à des accords d'aménagement des bassins hydrographiques et de développement régional avec les provinces et les territoires, à la Politique fédérale sur l'utilisation des terres et à un engagement ferme du gouvernement fédéral à l'égard du principe qui sous-tend la stratégie de conservation.

L'adoption d'une politique nationale sur l'utilisation des sols ne serait, en définitive, que la suite logique d'une ligne de conduite que le gouvernement du Canada a en fait suivie depuis la Confédération.

Résumé

L'aménagement du territoire et le développement durable

La nécessité absolue de concevoir et de mettre en œuvre une formule de développement durable a été l'objet des réflexions de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Brundtland) et aussi du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (Canada). Le Groupe de travail définit le développement durable comme un développement faisant en sorte que *l'utilisation des ressources et de l'environnement aujourd'hui ne compromette pas leur utilisation pour les générations futures*. Il s'agit là, toutefois, d'une aspiration plutôt que d'un plan d'action. Le territoire — c'est-à-dire le sol sur lequel nous marchons — est à la base de pratiquement toutes les activités économiques tout en étant un élément vital de l'écosystème global. Nous soutenons dans le présent document que l'aménagement du territoire peut être un élément clé de l'élaboration d'une stratégie concrète et dynamique de développement durable.

L'évolution récente de l'aménagement du territoire au Canada

L'aménagement du territoire est défini ici de façon générale comme un processus de *prise de décision réfléchi sur la façon dont les gens devraient utiliser (ou ne pas utiliser) certaines parties de la surface terrestre, compte tenu de conditions connues et prévues, de même qu'en fonction de buts et de critères donnés*.

L'aménagement du territoire au Canada remonte aussi loin qu'au premier jour de la colonisation européenne. Dans les premières décennies du XX^{e} siècle, on a pris de plus en plus conscience de l'épuisement des ressources, de l'utilisation inadéquate des terres rurales, des problèmes de l'urbanisation, ainsi que d'autres enjeux liés au territoire. Cette prise de conscience déboucha sur un début d'urbanisme dirigé par les autorités municipales et sur la création de la Commission de la conservation fédérale. Les travaux de la Commission, notamment ceux de Thomas Adams, conseiller auprès d'elle, faisaient le lien entre la conservation des ressources, l'utilisation rationnelle du territoire, la santé publique et d'autres objectifs qui devançaient de 70 ans les idées avancées par Brundtland et le Groupe de travail national.

Mais ces conceptions furent pour l'essentiel perdues de vue et oubliées dans les années 1920 et les années 1930. Or, même si elles furent ranimées par le Comité consultatif de restauration du gouvernement fédéral après la Deuxième Guerre mondiale, la demande énorme de logements dans les années d'après-guerre et les problèmes concomitants de développement urbain, dont les mises en chantier sur des terres agricoles de fort rendement, dominèrent pendant des décennies les activités d'aménagement du territoire canadien. Ces préoccupations aboutirent à l'adoption de diverses formes d'aménagement « régional », ou intermunicipal, axées sur la ville. Petit à petit, la conservation des ressources, dont l'eau, la planification de l'utilisation des ressources et la protection de l'environnement reprirent leur place comme principes d'aménagement du territoire.

Malheureusement, la pratique canadienne de répartition des pouvoirs relativement aux divers aspects de l'aménagement du territoire, que ce soit à l'intérieur des gouvernements ou entre ceux-ci, a considérablement freiné l'évolution de l'aménagement du territoire vers une activité vraiment intégrée, caractérisée par un ensemble cohérent d'objectifs. C'est ce qui explique que l'évaluation des incidences environnementales et les stratégies de conservation soient devenues des activités ne conservant que des liens ténus avec les processus établis d'aménagement du territoire.

Tout au cours de l'évolution de l'aménagement du territoire au Canada au XX^{e} siècle, le gouvernement fédéral a pris une place prépondérante et s'est souvent donné un rôle de chef de file. Citons, par exemple, la Commission de la conservation, le Comité consultatif de restauration et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, qui chacun à sa façon a exercé une influence aussi profonde que la Commission de la conservation. Citons encore les initiatives fédérales dans le domaine du développement économique régional, de l'aménagement des bassins versants et de l'évaluation environnementale, ainsi que le rôle fondamental des organismes fédéraux comme sources d'information relative aux terres.

Aménagement du territoire comme domaine contemporain de politique gouvernementale

Quelles qu'en soient les limites, l'aménagement du territoire est maintenant bien établi dans le droit et l'administration publique du Canada, et il est de façon générale — sinon toujours avec enthousiasme — accepté par le public comme fonction légitime du gouvernement.

L'utilisation du terme « territoire », toutefois, dans la plupart des lois et des programmes d'aménagement se conforme à une tradition juridique qui a suivi les colons européens. On est loin ici de la vision de « territoire » comme équivalent « d'environnement » ou « d'écosystème ». Bien que nous préconisions dans le présent document une interprétation plus globale de la notion de « territoire », nous faisons également valoir que la con-

ception traditionnelle du territoire, même au sens étroit du terme, conjuguée à la place bien établie qu'occupe l'aménagement du territoire en droit, en administration et dans l'esprit du public, constitue un instrument précieux de développement durable.

Il convient d'éviter, toutefois, de considérer l'aménagement du territoire comme une recette administrative ou une technique opérationnelle. Il s'agit plutôt d'une approche, d'une façon de percevoir les particularités dominantes, pouvant s'appliquer de nombreuses manières à toutes sortes de conditions différentes. C'est là son atout principal (mais également une source de difficultés, comme on le verra plus loin). Cette approche se distingue par un ensemble particulier de caractéristiques qui, idéalement, inclut les suivantes :

- des *buts* explicites,
- la mise en évidence des *problèmes et des questions liés au territoire*,
- la *prévision* des conditions et des besoins futurs,
- une *vision globale* tenant compte de tous les facteurs pertinents et harmonisant tous les programmes publics de gestion du territoire,
- la *continuité* dans le temps,
- l'adoption d'une *approche systématique* assortie de *souplesse*,
- la *définition des responsabilités*,
- des *possibilités* convenables *de participation* pour tous les intéressés,
- la présence d'*options* pour les décideurs,
- la reconnaissance des exigences de la *mise en œuvre* des plans.

Exemples contemporains d'aménagement du territoire au Canada

Notre document fait appel à plusieurs exemples tirés d'un large éventail d'activités contemporaines d'aménagement du territoire canadien pour illustrer comment cette discipline peut servir d'instrument de développement durable. On y verra également sa division actuelle.

Urbanisme : Le terme d'aménagement du territoire est souvent associé à sa forme la plus commune, l'urbanisme. L'aménagement du territoire par les municipalités vise d'ordinaire les objectifs particuliers des pouvoirs publics locaux. Ceux-ci tiennent rarement compte de facteurs comme la conservation et leurs activités peuvent même être contraires aux objectifs du développement durable (même si certaines municipalités ont fait des efforts réels).

Or, les pouvoirs que l'on peut exercer à ce niveau sont considérables et pourraient s'avérer extrêmement efficaces s'ils étaient mis au service du développement durable.

En Alberta, le gouvernement provincial a recours à des commissions d'aménagement régional pour faire en sorte que les municipalités se conforment à ses politiques, tandis que les municipalités régionales de comté du Québec offrent un mécanisme de coordination des politiques provinciales et locales en matière d'aménagement du territoire.

Terres domaniales : L'aménagement des terres et des ressources de l'État a toujours eu tendance à se faire en fonction d'un rendement économique maximal, mais elle intègre de plus en plus la dimension de la conservation, du rendement durable et de l'utilisation multiple.

Le programme de Planification de l'utilisation stratégique des terres de l'Ontario est un exemple d'aménagement systématique, bien que « pyramidal », d'aménagement des ressources; le système du Manitoba est plutôt d'ordre « pyramidal » lui aussi, mais est lié à une gamme plus vaste de politiques et d'objectifs gouvernementaux; le Système intégré d'aménagement des ressources de l'Alberta prend appui sur une plus grande concertation et constitue presque, à l'intérieur de ses limites propres, un modèle de système d'aménagement du territoire.

Protection des terres agricoles : C'est là une question extrêmement complexe dont les divers aspects ne peuvent être envisagés uniquement du point de vue de l'aménagement du territoire. Plusieurs provinces, notamment la Colombie-Britannique et le Québec, ont cependant adopté des mesures spéciales de zonage pour empêcher que les terres agricoles ne soient utilisées à d'autres fins.

Cas particuliers : Il existe de nombreux exemples d'arrangements spéciaux permettant l'aménagement du territoire en dehors du cadre juridique et institutionnel habituel. Nous nous arrêtons ici au Plan de développement régional de Mactaquac au Nouveau-Brunswick, qui visait à promouvoir le développement durable (avant même que le terme n'ait vu le jour) au moyen de l'aménagement du territoire; l'Étude Haldimand-Norfolk en Ontario, qui, au moyen d'une évaluation environnementale détaillée, constitue le fondement de l'aménagement régional; le Plan de l'escarpement du Niagara de l'Ontario, dans lequel l'aménagement du territoire sert à protéger des ressources esthétiques, scientifiques et récréatives irremplaçables face à des demandes concurrentielles diverses.

Politique de planification de l'utilisation des terres du Nord : Dans les Territoires du Nord-Ouest, la conception qu'ont les autochtones du territoire, l'unité de l'environnement, l'économie et le mode de vie, ainsi qu'une initiative majeure en faveur de la conservation, se sont conjugués pour produire un projet de plan d'aménagement régional que l'on pourrait bien qualifier de plan de développement durable.

Eaux : La planification de l'approvisionnement en eau, de l'utilisation des eaux et de la préservation de leur qualité est extrêmement complexe pour plusieurs rai-

sons. Il n'en reste pas moins que trois provinces se sont attaquées à ce problème avec un certain degré de réussite. La Saskatchewan et l'Alberta ont obtenu l'appui d'un grand nombre d'intervenants pour l'aménagement des bassins versants de la province. L'Ontario a recours à une administration de la conservation des bassins hydrographiques. Le gouvernement fédéral participe depuis 20 ans à l'aménagement conjoint des bassins hydrographiques, et le principe est maintenant bien ancré dans la Politique fédérale relative aux eaux. Un aménagement fondé sur l'écosystème est devenu l'objectif dans le cas du bassin des Grands Lacs.

Les modes d'aménagement du territoire au Canada sont d'autant plus divers qu'il existe également des programmes publics qui touchent l'utilisation des terres ou qui s'apparentent à l'aménagement du territoire, mais sans être le plus souvent intégrés à des systèmes établis d'aménagement du territoire. Signalons en particulier les suivants :

- Les programmes de *développement économique régional*, qui ont une influence sur les modes d'utilisation des terres et qui portent parfois directement sur l'aménagement du territoire.
- L'*évaluation des incidences environnementales*, qui vise à prévoir les conséquences des divers projets de mise en valeur sur l'environnement.
- Les *stratégies de conservation*, qui incluent l'élaboration de politiques et de programmes destinés à régir l'utilisation du territoire au profit de la conservation et du développement durable.

En outre, il convient de signaler les efforts de coordination de l'aménagement du territoire et les autres programmes publics connexes, dont l'évaluation des incidences environnementales. Les principales approches sont les suivantes :

- Les *politiques globales d'aménagement du territoire* adoptées par les gouvernements en vue d'orienter tous les programmes gouvernementaux liés à l'utilisation des terres. Les exemples les plus frappants sont la Politique fédérale sur l'utilisation des terres et la Loi sur les terres provinciales du Manitoba.
- La *coordination des programmes liés au territoire* au moyen de structures et de procédures politiques ou administratives, avec ou sans cadre réglementaire général.

  Ces programmes existent dans toutes les provinces, à tout le moins sous forme rudimentaire. Ils sont particulièrement bien développés au Manitoba et au Québec, même s'ils revêtent des formes fort différentes. Au Manitoba, ils sont de type pyramidal (comité du cabinet), tandis qu'au Québec ils sont gérés en collaboration provinciale-municipale par l'intermédiaire des municipalités régionales de comté.
- La *coopération dans des secteurs particuliers*, par laquelle divers programmes gouvernementaux sont coordonnés dans un effort conjoint destiné à régler des questions particulières dans un secteur donné. Le Programme de gestion de l'estuaire du Fraser en Colombie-Britannique en est un bon exemple.

Notre étude inclut une brève description de certains programmes d'autres pays. Nous voulons ainsi donner une meilleure idée de l'étendue et des possibilités de l'aménagement du territoire.

Commentaires et conclusions

En conclusion, nous affirmons que l'efficacité de l'aménagement du territoire à titre d'instrument de réalisation du développement durable a été clairement démontrée par son application, entre autres à :

- la promotion d'une utilisation rationnelle des terres,
- la répartition des ressources renouvelables,
- la protection des terres, des ressources naturelles et des entités de valeur particulière,
- l'harmonisation des intérêts contradictoires à l'égard des terres selon des critères prédéterminés,
- l'encouragement et la facilitation d'un développement économique non préjudiciable à l'environnement,
- la promotion d'un développement urbain durable.

Les plus grandes réalisations du Canada en matière d'aménagement du territoire n'ont rien à envier à celles des autres pays. Le Canada pourrait jouir peut-être du meilleur système d'aménagement du territoire du monde, si chacune des provinces adoptait et adaptait les modèles canadiens remarquables à ses propres fins.

L'obstacle le plus difficile à surmonter a trait sans doute aux attitudes : la conception du territoire comme un bien et une ressource, de même que l'ambivalence généralisée des attitudes à l'égard de l'aménagement dans le secteur public. En outre, la diversité même des activités d'aménagement du territoire masque l'approche et les principes particuliers qu'elles ont en commun, et masque également leurs réalisations collectives.

Afin de favoriser une prise de conscience véritable des possibilités offertes par l'aménagement du territoire comme instrument de réalisation du développement durable, il importe de modifier les modes d'utilisation actuels. Pour y arriver, toutefois, il faut d'abord changer notre façon de concevoir le territoire dans ses rapports aussi bien avec « l'environnement » qu'avec la société et le corps politique. Plus précisément, il importe de :

- reconnaître, d'abord et avant tout, *le territoire en tant que partie intégrante du « milieu vital » des*

espèces, de manière à ce que nous le considérions comme une intendance plutôt que comme une exploitation; dans ce domaine, nous avons beaucoup à apprendre de nos compatriotes autochtones qui conçoivent la terre, l'air, l'eau et les êtres vivants comme formant une unité essentielle;

- faire reconnaître par les *gouvernements que la politique sur les terres est fondamentale*, au même titre, par exemple, que la politique sur la santé ou sur l'éducation;

- *repenser les objectifs professionnels, les responsabilités et l'éthique* chez ceux qui exercent et enseignent la planification du territoire.

L'*adoption à titre officiel du développement durable comme objectif de l'aménagement du territoire* aux paliers fédéral, provincial et territorial représente la première étape, fondamentale, vers l'utilisation vraiment efficace de l'aménagement du territoire au profit du développement durable — car l'aménagement du territoire n'est qu'un instrument à mettre à contribution pour atteindre les buts que se fixe la société.

L'*élaboration de politiques nationales d'aménagement du territoire axées sur la durabilité* constitue la deuxième étape. Bien qu'une politique nationale d'aménagement du territoire ne soit pas nécessaire pour donner effet aux politiques provinciales ou territoriales, la répartition des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et les caractéristiques particulières à la plupart des gouvernements du Canada représentent des obstacles à surmonter.

Une *nette amélioration de l'intégration des programmes ayant une incidence sur l'utilisation des terres, dans le cadre d'une politique globale unique*, est absolument indispensable. Pour cela, il importe de reconnaître explicitement l'urbanisme comme instrument de la politique d'aménagement, et d'adopter les mesures qui s'imposent, appuyées au besoin par une loi. Il serait à cet égard extrêmement utile de mettre en place des systèmes régionaux destinés expressément à appuyer les objectifs de l'aménagement du territoire.

En plus de ses responsabilités générales à l'égard des principales composantes de l'écosystème, comme la qualité de l'air, la gestion des eaux et les pêcheries, il incombe au gouvernement du Canada d'assumer quatre responsabilités particulières en ce qui a trait à la politique foncière et à l'aménagement du territoire :

- Veiller à ce que soit adopté un système cohérent, efficace et équitable d'aménagement et de gestion du territoire pour le règlement des droits des autochtones à l'égard des terres et des ressources naturelles du Nord canadien, et que de nouveaux pouvoirs soient accordés aux gouvernements territoriaux.

- Préserver et étendre le rôle traditionnel et irremplaçable du gouvernement fédéral en tant que *source d'information* sur les terres et sur l'aménagement du territoire au Canada.

- Faire en sorte que ses propres *programmes touchant la gestion des terres* aient pour effet de promouvoir et de renforcer un aménagement rationnel du territoire et, s'il y a lieu, qu'ils soient exécutés dans le cadre d'un plan d'aménagement.

- Plus important encore, *assumer un rôle de chef de file* essentiel à l'adoption de politiques d'aménagement du territoire axées sur la durabilité pour donner le ton à tous les autres intervenants du Canada.

Bibliographie

Ouvrages généraux

1. Audet, R. et A. le Hénaff, *Aperçu des systèmes d'aménagement des terres au Canada*, Document de travail nº 28, Environnement Canada, Direction générale des terres, Ottawa, 1984.
2. Société canadienne des biologistes de la faune, *Conservation Strategies in Canada*, (Bulletin 44.2, juillet 1987).
3. Cullingworth, J.B., *Urban and Regional Planning in Canada*, New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1987.
4. Fabos, J.G., *Land Use Planning: From Global to Local Challenge*, New York, Chapman & Hall, 1985.
5. Hodge, Gerald, *Planning Canadian Communities*, Toronto, Methuen, 1986.
6. Macenko, S.L. et V.P. Neimanis, *Aperçu général de la gestion des terres de la Couronne au Canada*, Document de travail nº 27, Environnement Canada, Direction générale des terres, Ottawa, 1983.
7. Mitchell, B. et J.S. Gardner, *River Basin Management: Canadian Experience*, Waterloo, Université de Waterloo, série nº 20 des publications du département de géographie.
8. Perks, W.T., « Canada », dans N.N. Patricios (sous la direction de), *International Handbook on Land Use Planning*, New York, Greenwood Press, 1986.
9. Perks, W.T. et P.J. Smith, « Urban and Regional Planning », dans *The Canadian Encyclopedia*, 2e éd., vol. 4, Edmonton, Hurtig Publishers Ltd., 1988.
10. Savoie, D.J., *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1986.
11. Whitney, J.B.R. et V.W. Maclaren (sous la direction de), *Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience*, Environmental Monograph Series EM-5, Toronto, University of Toronto Institute for Environmental Studies, 1985.

Autres ouvrages

12. Adams, Thomas, *Rural Planning and Development: A Study of Rural Conditions and Problems in Canada*, Ottawa, Commission de la conservation, 1917.
13. Comité consultatif de restauration, sous-comités sur le logement et l'aménagement communautaire, ainsi que sur la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles, *Reports*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1943.
14. Armstrong, A.H., « Thomas Adams and the Commission of Conservation », *Plan Canada* 1.1, Institut canadien des urbanistes, 1959.
15. Beanlands, G.E. et P.N. Duinker, *An Ecological Framework for Environmental Impact Assessment in Canada*, Halifax, Institute for Resource and Environmental Studies, Université Dalhousie, 1983.
16. Berger, T.R., *Le nord : terre lointaine, terre ancestrale : rapport de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie* (2 volumes), Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.
17. Bond, W.K., H.C. Bruneau et P.D. Bircham, *Programmes fédéraux pouvant influer de façon marquée sur les ressources en terres au Canada*, Ottawa, Environnement Canada, Direction générale des terres, 1986.
18. Botts, Lee et Bruce Krushelnicki, *The Great Lakes: An Environmental Atlas and Resource Book*, U.S. Environmental Protection Agency et Environnement Canada, 1987.
19. Environnement Canada, *Politique fédérale relative aux eaux*, Ottawa, n.d.
20. Canada, ministères des Pêches et de l'Environnement, *Annuaire de l'eau du Canada 1976*, Ottawa, Environnement Canada, 1976.
21. Affaires indiennes et du Nord Canada, *Étude de la région du détroit de Lancaster : 1980-2000 : questions et options relatives à l'utilisation et à la gestion de cette région* (« Livre vert du détroit de Lancaster »), Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1982.
22. Gouvernement du Canada, *Politique fédérale sur l'utilisation des terres*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1980.
23. Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, *Stratégies de conservation : Un recueil des expériences canadiennes*, 1988.
24. Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement, *Environmental Assessment in Ontario*, Toronto, la Fondation, 1986.
25. Carol, D.S., « New Jersey Pinelands Commission », dans D.J. Brower et D.S. Carol (sous la direction de), *Managing Land Use Conflicts: Case Studies in Special Area Management*, Durham, N.C., Duke University Press, 1987.
26. Chanasyk, Victor, *The Haldimand-Norfolk Environmental Appraisal* (2 volumes), Toronto, ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales, 1970.
27. Chassagne, M.-E. et autres, Walter Flury, G.C. Naeff, Michael Stumpf, dans F.R. Steiner et H.N. van Lier (sous la direction de), *Land Conservation and Development: Examples of Land Use Planning Projects and Programs*, Amsterdam, Elsevier, 1984.
28. Collins, R. et E.W.B. Russell (sous la direction de), *Protecting the New Jersey Pinelands*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 1988.
29. Co-Ordinating Committee for Conservation, *A Conservation Strategy for Prince Edward Island*, Charlottetown, 1987.
30. Crerar, A.D., « The Loss of Farmland in the Metropolitan Regions of Canada », dans R.R. Krueger, Sargent, de Vos et Pearson (sous la direction de), *Regional and Resource*

Planning in Canada, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1963.

31. Groupe de travail fédéral-provincial chargé de l'évaluation du développement régional, *Conférence annuelle des premiers ministres, Rapport*, 1987.

32. Fenge, Terry et W.E. Rees, *Hinterland or Homeland: Land Use Planning in Northern Canada*, Ottawa, Canadian Arctic Resources Committee, 1987.

33. Gertler, L.O., « Observations on the Mactaquac Regional Development Plan », dans *Regional Planning in Canada: A Planner's Testament*, Montréal, Harvest House, 1972.

34. Haldimand-Norfolk Study, *Threshold of Change: 1. Land and Development*, Toronto, ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales, 1971.

35. Union internationale pour la conservation de la nature et des richesses naturelles (UICN), *Stratégie mondiale de la conservation*, Gland, Suisse, UICN, 1980.

36. Johnson, Roger, « The 'Green City' Concept: Proposals for Auckland, N.Z. », *Town Planning Review* 55.3, juillet 1984.

37. Krueger, R.R., « The Disappearing Niagara Fruit Belt », dans R.R. Krueger, Sargent, de Vos et Pearson (sous la direction de), *Regional and Resource Planning in Canada*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1963.

38. Commission d'évaluation environnementale, *Forage hauturier : Détroit de Lancaster : rapport de la Commission d'évaluation environnementale*, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1979.

39. Commission d'aménagement de la région du détroit de Lancaster, *The Lancaster Sound Regional Land Use Plan* (First Draft, Second Draft), Pond Inlet, la Commission, 1987, 1988.

40. Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, *Rapport*, Ottawa, Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, 1987.

41. Naysmith, J.K., *La politique et l'utilisation des terres dans le nord canadien*, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1975.

42. Niagara Escarpment Study Group, *Niagara Escarpment Study: Conservation and Recreation Report*, Toronto, ministère du Trésor et de l'Économie, 1969.

43. Niagara Escarpment Task Force, *To Save the Escarpment*, Toronto, ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales, 1972.

44. Gouvernement de l'Ontario, *Design for Development* (« White Paper »), Toronto, gouvernement de l'Ontario, 1966.

45. Pearson, Rob, « Rebuilding the Lower Don Valley. Sheffield », *The Planner* 73.6, juin 1987.

46. Petch, Arthur, *La planification de la gestion intégrée des ressources en Alberta*, Document de travail nº 43, Environnement Canada, Direction générale des terres, Ottawa, 1985.

47. Petch, Arthur, *Politics, Government, and Rural Development: Manitoba's Provincial Land Use Policies* (ébauche), Ottawa, Environnement Canada, Direction générale des terres, 1988.

48. Public Advisory Committees to the Environment Council of Alberta, *Prospectus for an Alberta Conservation Strategy*, Edmonton, le Conseil, 1986.

49. Conférence sur les ressources et notre avenir, *Background Papers* (4 volumes), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.

50. Smith, C. et D.R. Witty, « Conservation, Resources and Environment: An Exposition and Critical Evaluation of the Commission of Conservation, Canada » (2 parties), *Plan Canada* 11.1, décembre 1970 et 11.3 mai 1972.

51. Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1984.

52. Thomson, D.W., *L'homme et les méridiens : histoire de l'arpentage et de la cartographie au Canada*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

53. Washburn, O.V., *The Saint John River: Deterioration and Restoration*, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Document de recherche nº 13, Ottawa, Environnement Canada, 1985.

54. Wolfe, L.D.S., M.W. McPhee et J.D. Wiebe, « Methods of Achieving Cooperation in Estuary Management », *Proceedings*, Coastal Zone '87 Conference, Seattle, Wash., 1987.

55. Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Oxford et New York, Oxford University Press, 1987.